330
In73c
no.6

CAHIERS
DE
L'INSTITUT DE SCIENCE ÉCONOMIQUE APPLIQUÉE

Directeur : François PERROUX

LA COORDINATION DES POLITIQUES CONJONCTURELLES EN EUROPE

P. SENF, F. NEUMARK
O. EMMINGER, A. MÜLLER-ARMACK
J. MARCZEWSKI

UNIVERSITY OF ILLINOIS
MAR - 5 1968
LIBRARY

(Colloque franco-allemand, Paris, 1960)

N° 118 (avec suppl[t]) — OCTOBRE 1961 (Série HS, n° 6) — Publication mensuelle

I. S. E. A.
35, Boulevard des Capucines - PARIS (2°)

CAHIERS
DE
L'INSTITUT DE SCIENCE ÉCONOMIQUE APPLIQUÉE

Directeur : François PERROUX

LA COORDINATION DES POLITIQUES CONJONCTURELLES EN EUROPE

P. SENF, F. NEUMARK
O. EMMINGER, A. MÜLLER-ARMACK
J. MARCZEWSKI

(Colloque franco-allemand, Paris, 1960)

N° 118 (avec suppl[t]) — OCTOBRE 1961 (Série HS, n° 6) — Publication mensuelle

I. S. E. A.
35, Boulevard des Capucines - PARIS (2°)

Avant - Propos

Du 28 *au* 30 *avril* 1960 *a eu lieu, à l'Institut de Science Economique Appliquée, un colloque franco-allemand sur la coordination des politiques européennes de conjoncture. Les rapports préparés par MM. Paul Senf, professeur à l'Université, ancien ministre des Finances de la Sarre ; Fritz Neumark professeur et recteur de l'Université de Francfort ; le Docteur Emminger, directeur à la* Bundesbank *et le Professeur Müller-Armack, secrétaire d'Etat aux Affaires Economiques de la République Fédérale et président du Comité de politique conjoncturelle de la Communauté Economique Européenne ont suscité une vive discussion à laquelle ont pris part de nombreux économistes français et étrangers, dont MM.Gabriel Ardant, Raymond Aron, Constantinesco, Davin, Denizet, Gael Fain, Fourcade, Claude Gruson, Hahn, Emile James, Jean Marczewski, Charles Penglaou, François Perroux, Sergent, Tritsch, Ullmo, Pierre Uri, Wickham, Wisner.*

Etant donné l'intérêt scientifique et l'actualité pratique des rapports présentés par la délégation allemande, nous avons décidé de les publier in extenso *dans ce numéro, hors-série, de nos* Cahiers. *M. Jean Marczewski, professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris, qui avait présidé les débats, s'est chargé de compléter les rapports par une introduction et un commentaire, destinés à faciliter la synthèse des opinions, quelquefois fort divergentes, des participants.*

I.S.E.A.

Paris, août 1961

INTRODUCTION

La nécessité d'une coordination des politiques européennes de conjoncture

L'EXPRESSION « politique de conjoncture » ou « politique conjoncturelle » est une traduction littérale du vocable allemand *Konjunkturpolitik*. Depuis peu de temps, cette expression tend à remplacer le terme plus ancien de « politique anticyclique » qui se réfère à une notion trop étroite pour exprimer toutes les ambitions d'une véritable politique de conjoncture. Celle-ci se propose, en effet, non seulement d'aplanir les fluctuations proprement cycliques, mais aussi d'éliminer ou d'atténuer toutes les perturbations graves, quelle que soit leur origine, qui menacent l'équilibre économique des nations. Ainsi conçue, la politique de conjoncture devient un complément indispensable de la politique de croissance dont les objectifs et les moyens sont différents.

Bien entendu, la politique de croissance et la politique de conjoncture ne sont que deux aspects de la politique économique au sens général. On pourrait donc se demander si, et dans quelle mesure, leur distinction au sein de la politique économique est utile.

Aussi loin que l'on puisse remonter le cours du temps, on voit les Etats aux prises avec des problèmes d'ordre économique. Depuis toujours, ces problèmes peuvent être répartis en problèmes de croissance et problèmes de conjoncture. Lorsque les pharaons d'Egypte lançaient les travaux d'aménagement de la vallée du Nil de façon à accroître l'étendue des terres fertilisées par le fleuve, ils cherchaient à résoudre un problème de crois-

sance économique. Lorsque, au contraire, ils faisaient varier le montant de l'impôt avec le niveau des crues du Nil, ils accomplissaient un acte de politique conjoncturelle. De même, les rois de France, en fondant des manufactures et des compagnies maritimes, manifestaient leur souci de la croissance économique du pays, tandis que leurs ordonnances sur l'exportation et l'importation des grains s'inspiraient essentiellement de préoccupations d'ordre conjoncturel.

Mais, si la distinction de fait entre mesures visant la croissance et mesures dictées par la conjoncture peut être aisément observée à toutes les époques de l'histoire économique, la distinction formelle entre politique de croissance et politique de conjoncture est tout à fait récente. On peut même dire qu'encore aujourd'hui, elle est loin d'être pleinement reconnue et entièrement exprimée par la structure de nos organes de politique économique. Cela tient tout simplement au fait que la spécialisation des tâches et des organes auxquels elles sont confiées n'intervient généralement que longtemps après l'apparition des conditions extérieures qui les appellent. Une période de prise de conscience est nécessaire qui, dans le domaine social, peut durer plusieurs dizaines d'années.

Les changements extérieurs qui militent en faveur de la différenciation entre la politique de croissance et la politique de conjoncture s'expriment essentiellement par l'extraordinaire prolifération des grandeurs économiques qu'il est nécessaire de prendre en considération et sur lesquelles il est éventuellement nécessaire d'agir, afin d'obtenir un effet net bien déterminé. Nons disons « effet net » pour bien marquer qu'il ne s'agit pas simplement de l'effet direct de la mesure prise, mais du résultat final restant après l'apaisement de toutes les réactions primaires, secondaires, tertiaires, etc. provoquées par cette mesure. Les causes de cette évolution ont déjà fait l'objet de nombreuses analyses (1). Nous n'y reviendons donc pas. Ce qui importe pour notre propos, c'est qu'il n'est plus possible, même conceptuellement, de traiter de problèmes de croissance et de problèmes de conjoncture dans une seule et même démarche. Bien plus, chacun de ces problèmes exige une élaboration complexe par des équipes hautement spécialisées, ce qui

(1) Cf. entre autres l'introduction à notre ouvrage : *La Comptabilité Nationale*, Dalloz, Paris, 1960.

d'ailleurs n'exclut nullement, au contraire, la nécessité d'une coordination permanente de leurs travaux.

Les problèmes de croissance mettent en jeu des variables structurelles qui évoluent lentement et affectent essentiellement la capacité productive de la nation. Ces variables ne peuvent donc être considérées que dans le cadre d'une période longue s'étendant sur plusieurs années. Certes, ces variables ne sont pas entièrement insensibles aux fluctuations de la conjoncture, mais les modifications que celle-ci est susceptible d'y introduire sont de courte durée et surtout ne peuvent être prévues avec une avance suffisante pour qu'on puisse en tenir compte dès le moment où intervient la fixation des objectifs de longue période. Les fluctuations de la conjoncture sont donc accidentelles et aléatoires par rapport aux mouvements dont se préoccupe une politique de croissance. Celle-ci est obligée de les éliminer de ses raisonnements en supposant implicitement qu'en période longue une compensation approximative intervient entre les écarts positifs et négatifs qu'elles déterminent. La seule façon dont une politique de croissance peut en tenir compte est d'affecter ses objectifs d'une marge d'approximation capable de contenir l'écart résiduel le plus probable qui risque de subsister à la fin de la période longue servant de cadre à ses calculs.

Au contraire, pour la politique de conjoncture, les objectifs de croissance, dans la mesure où ils sont sérieusement poursuivis, constituent autant de données qui viennent s'ajouter aux variables proprement conjoncturelles. La politique de conjoncture est donc nécessairement subordonnée à la politique de croissance. Sa tâche consiste en somme à rendre supportables les modifications de structure qui accompagnent inéluctablement toute croissance, et à ajuster leurs conséquences de courte période au contexte mouvant des événements indépendants de la volonté de l'Etat. Ce faisant, les responsables de la politique de conjoncture peuvent constater, à certains moments, une impossibilité absolue de concilier l'exécution des objectifs définis par la politique de croissance avec les exigences minima de l'équilibre économique. Une révision des objectifs de croissance devient alors indispensable sous peine de compromettre l'ensemble de la politique économique.

La définition des exigences de l'équilibre économique est donc une conception-charnière qui forme un lien permanent

et obligatoire entre la politique de croissance et la politique de conjoncture.

En admettant que la politique de croissance doit avoir pour but la maximation dans le temps du revenu réel disponible de la population, la définition des exigences minima de l'équilibre économique prend le sens d'une condition-limite, qui oppose un plafond plus ou moins rigide aux taux de croissance que cette politique peut raisonnablement envisager. Inversement, dans la mesure où l'équilibre est compatible avec des rythmes de croissance plus ou moins rapides, il ne s'agira ici que de celui de tous les équilibres possibles qui permet la réalisation des taux de croissance les plus élevés.

Ainsi délimitée, la notion d'équilibre peut être exprimée à l'aide des trois égalités que voici :

$$(1)\ c + g + f + s + b = q_r + q_r p$$
$$(2)\ b = 0$$
$$(3)\ p = 0$$

où q_r représente l'accroissement du produit national brut évalué aux prix de l'année précédente ;
p exprime la hausse des prix par rapport au niveau de l'année précédente supposé égal à un ;
tandis que tous les autres symboles désignent les variations *en valeurs courantes* de la consommation privée (c), de la consommation publique (g), de la formation brute de capital fixe (f), de la formation de stocks (s), de l'excédent (positif ou négatif) de la balance des opérations courantes (b).

L'égalité (1) signifie que la somme des variations de la consommation privée, de la consommation publique, de la formation de capital fixe, de la formation de stocks et de la balance des opérations courantes (non compris les transferts courants), — toutes ces variations étant évaluées en prix courants, — est égale à l'accroissement du produit national brut aux prix de l'année précédente *plus* l'accroissement de la valeur nominale du produit national brut dû à la hausse des prix (p).

Les égalités (2) et (3) postulent l'absence de variations de la balance courante des prix (b).

La première égalité étant toujours vérifiée, l'effort de la politique de conjoncture, pour un q_r donné par la politique de croissance, doit porter sur les égalités (2) et (3). Fort heureusement, celles-ci n'ont pas besoin d'être respectées d'une

façon absolue. L'excédent de la balance des opérations courantes peut diminuer ou même devenir négatif dans la mesure où le pays dispose de réserves importantes de devises ou de possibilités d'obtenir des crédits étrangers. Il peut aussi augmenter dans la mesure où cela est compatible avec une stabilité approximative des prix. La hausse des prix n'est pas dangereuse tant qu'elle reste inférieure ou égale à celle qui se manifeste chez les principaux partenaires commerciaux du pays en question. D'autre part, une certaine possibilité de compensation existe entre b et $q_r p$. Un b négatif, c'est-à-dire une détérioration de la balance extérieure courante, permet de freiner la hausse des prix, même si la somme de $c + g + f + s$ excède notablement q_r et, vice-versa, une augmentation des prix reste tolérable tant que se maintient l'excédent de la balance extérieure.

La situation conjoncturelle devient vraiment grave à partir du moment où un b fortement négatif coïncide avec un p fortement positif, c'est-à-dire lorsque la hausse des prix se poursuit *malgré la détérioration de la balance des payements*. Une telle situation est d'autant plus dangereuse qu'elle réunit toutes les conditions pour se transformer en un mouvement cumulatif, la hausse des prix rendant le rétablissement de la balance des payements de plus en plus difficile.

Tout cela indique que, même du point de vue strictement *national*, une politique de conjoncture rationnelle doit chercher à maintenir les fluctuations de la balance des payements dans des limites assez étroites, en évitant de s'en servir pour compenser les mouvements des prix. Ceux-ci doivent être maintenus, avant tout, par un effort soutenu tendant à réaliser, ne serait-ce qu'approximativement, l'égalité :

$$(4)\quad c + g + f + s = q_r$$

qui suppose l'équilibre de l'offre et de la demande globales au niveau prévu par la politique de croissance (2).

(2) Il va sans dire que l'égalité (4) n'est qu'une condition *nécessaire*, mais non pas *suffisante* de l'équilibre économique. Pour que celui-ci soit assuré de façon intégrale, il faut en outre que la production et le commerce extérieur soient suffisamment élastiques pour s'adapter aisément aux variations survenant dans la composition de la demande. La réalisation de cette condition devrait constituer un objectif permanent de la politique économique aussi bien dans le domaine de la croissance que dans celui de la conjoncture.

Cette exigence de politique nationale devient encore plus contraignante lorsqu'on se place au point de vue des besoins de la coopération économique sur le plan international, et cela particulièrement lorsqu'on envisage le cas des pays d'Europe Occidentale dont le rôle dans la conjoncture économique du monde ne cesse de s'accroître.

En effet, comme le constate l'article 103 du Traité de Rome, la politique de conjoncture est bien une question d'intérêt commun. Aujourd'hui moins que jamais, elle ne peut être laisée à l'appréciation exclusive des pays particuliers, si du moins l'idéal de la solidarité économique des peuples ne doit pas rester une expression vide de contenu.

Premièrement, une politique de conjoncture agit toujours sur le *montant* et sur les *composantes de la balance des payements*. Cette action peut être directe ou indirecte.

Elle est *directe* lorsque l'Etat cherche à modifier, dans un sens ou dans l'autre, la balance des payements, en prenant des mesures portant directement sur les échanges extérieurs : droits de douane, subventions à l'exportation, contingentements, règlementation du change, dévaluations.

Elle est *indirecte* lorsque l'Etat s'efforce de rétablir l'équilibre économique en agissant sur la demande, sur l'offre ou sur les prix intérieurs. Comme le montre bien l'égalité (1), il est quasiment impossible de modifier l'une quelconque des variables c, g, f, s, q_r ou p sans affecter en même temps la variable b et ses composantes, qui sont les exportations et les importations de marchandises et de services et les revenus de facteurs reçus de l'étranger et versés à l'étranger. En règle générale, toutes les mesures de l'Etat tendant à réduire les divers éléments de la demande intérieure se répercutent défavorablement sur les importations en provenance de l'étranger, tandis qu'elles stimulent les exportations nationales. Inversement toutes les mesures tendant à augmenter la demande intérieure favorisent les importations et défavorisent les exportations. Remarquons incidemment que les modifications autonomes de q_r ne sont pas indifférentes non plus pour la conjoncture des pays étrangers. Une augmentation du taux de croissance entraîne inévitablement un accroissement des importations de matières premières et de biens de consommation. Elle favorise donc les exportations des pays étrangers. Elle rend en même temps plus difficiles

les exportations du pays qui accélère sa croissance, car les entreprises nationales doivent répondre à des sollicitations accrues du marché intérieur. Les importations des pays étrangers s'en ressentent plus ou moins suivant l'importance du pays en tant que fournisseur des produits en cause. La politique de croissance est donc d'intérêt commun au même titre et dans la même mesure que la politique de conjoncture.

Deuxièmement, une politique de conjoncture *coordonnée sur le plan international*, devrait permettre d'atténuer, sinon d'éliminer complètement, les dépressions cycliques dans les principaux pays industriels du monde, et par cela même d'accélérer les taux de croissance de ces pays.

Troisièmement et enfin, dans la mesure même où la croissance des pays industriels pourra être accélérée, et surtout dans la mesure où elle gagnera en continuité et en régularité, la *croissance des pays en voie de développement deviendra également plus rapide et plus saine* ; elle reposera davantage sur le produit propre des pays intéressés et dépendra moins de l'aide gratuite de l'étranger.

La portée de la coordination internationale des politiques de conjoncture est particulièrement grande dans le cas des pays membres de la Communauté Economique Européenne.

La libération des échanges, la diminution des droits de douane et le rétablissement de la convertibilité extérieure des monnaies ont considérablement diminué les possibilités des pays de la Communauté dans le domaine de l'action directe sur leurs balances de payements.

Les balances de payements de ces pays sont donc devenues plus sensibles aux fluctuations des prix, des revenus et des taux de l'intérêt engendrés à l'extérieur.

De même qu'une propriété dont les accès précédemment gardés s'ouvrent largement au public, les économies faisant partie du marché commun dépendent aujourd'hui plus que par le passé du comportement de leurs voisins. Il importe donc que ce comportement soit de nature à ne pas nuire aux parties intéressées et qu'il contribue au contraire à stimuler leur développement.

Mais ce n'est pas tout. Les pays d'Europe Occidentale, par le fait même de l'intensité exceptionnelle que représentent leurs échanges mutuels, et par l'importance de leurs échanges

totaux avec le Reste du Monde, tendent à devenir le principal foyer d'impulsions conjoncturelles du monde.

A cet égard, les Etats-Unis perdent progressivement leur position dominante. Celle-ci découlait de leur poids économique dans le monde et du caractère bilatéral de leur relations avec les autres pays. Chacun de ces derniers dépendait infiniment plus des Etats-Unis que les Etats-Unis ne dépendaient de lui. Une variation conjoncturelle aux Etats-Unis provoquait des fluctuations violentes de leurs importations de matières premières ; le revenu des pays producteurs primaires s'en trouvait d'autant plus affecté qu'il s'agissait de produits à offre peu élastique. La variation brutale du revenu des pays producteurs primaires agissait à son tour sur leurs importations en provenance des pays industriels. Ceux-ci subissaient par ailleurs une diminution de leurs exportations directes vers les Etats-Unis, tandis que l'exode des capitaux américains et les baisses contagieuses des cours à la bourse de Wall-Street décourageaient leurs investissements.

La reconstruction de l'Europe — à laquelle les Etats-Unis ont d'ailleurs puissamment contribué — et le développement des autres pays industriels modifient peu à peu ce mécanisme. Tout en restant le plus élevé, le poids économique relatif des Etats-Unis dans le monde cesse d'être écrasant pour leurs partenaires. La composition des importations américaines évolue lentement vers une participation plus large des produits finis, moins sensibles aux variations de la conjoncture. L'importance relative des achats américains dans les exportations des pays producteurs de matières premières diminue. L'administration des Etats-Unis accomplit, depuis la guerre, des progrès remarquables dans le maniement des différents instruments d'intervention budgétaire, fiscaux et monétaires, qui lui permettent d'atténuer l'amplitude des fluctuations endogènes de l'économie américaine.

Les impulsions conjoncturelles nées aux Etats-Unis sont donc actuellement plus faciles qu'avant la guerre et se transmettent au Reste du Monde avec une force qui tend à décroître. Les récessions américaines de 1953-1954, de 1957-1958 et de 1960-1961 affectèrent en moyenne (3) relativement peu les pays

(3) En moyenne, car la répercussion sur certains pays ou sur certains produits a été quelquefois très profonde.

producteurs primaires ; elles n'eurent pas de répercussions graves sur les pays européens.

En revanche, le rôle de l'Europe Occidentale dans la conjoncture mondiale s'accroît, non seulement parce que le poids économique relatif des pays européens dans le monde augmente, mais aussi parce que le commerce extérieur a, dans la plupart de ces pays, une importance relativement plus grande qu'aux Etats-Unis et dans les économies planifiées de l'Est. En particulier, le réseau extraordinairement dense des échanges intra-européens agit, suivant les circonstances, en *amplificateur* ou en *amortisseur* des impulsions provenant de pays particuliers. Cette caractéristique, vraiment exceptionnelle du rôle conjoncturel de l'Europe Occidentale ne semble pas avoir été suffisamment soulignée jusqu'à ce jour (4). Elle mérite donc qu'on s'y arrête un instant.

« L'effet de dimension » a déjà fait l'objet de nombreuses études dans les articles et les ouvrages consacrés au commerce extérieur. Les critères retenus généralement pour faire la distinction entre les pays exerçant une grande influence sur les échanges internationaux et ceux dont l'influence est négligeable sont : le produit national brut, la part du commerce extérieur dans ce produit, la part du pays dans le commerce mondial, les différentes élasticités des importations et des exportations. Cependant, ces caractéristiques sont prises en considération *séparément pour chacun des pays participant aux échanges internationaux*. Personne ne semble avoir étudié l'effet spécifique que produit sur les échanges internationaux l'intensification plus que proportionnelle des relations économiques à l'intérieur d'un groupe de pays qui, tout en restant politiquement et économiquement séparés, accroissent considérablement leurs échanges mutuels.

En simplifiant au maximum le problème, on doit distinguer à notre avis, au moins trois situations :

1° celle d'un « petit » pays isolé dont l'influence sur les échanges extérieurs est négligeable ;

(4) Nous l'avons signalée pour la première fois dans nos articles : La coordination des politiques européennes de conjoncture, *Banque*, Paris, juin 1960 et Guida Europea per la congiuntura mondiale, *Mercurio*, Milan, janvier 1961.

2° celle d'un « grand » pays isolé dont l'influence sur les échanges extérieurs est importante, grâce à des caractéristiques qui lui sont propres ;

3° celle d'un groupe de pays qui, en plus de leur influence individuelle, exercent sur les échanges internationaux une influence *collective* due à la densité particulière des relations qu'ils entretiennent entre eux.

C'est cette troisième situation qui nous intéresse ici.

En première approximation, sa spécificité résulte de l'importance relative des échanges que les pays du groupe pratiquent entre eux. Deux conditions doivent être satisfaites pour qu'il en soit ainsi :

1° *Les échanges de chacun des pays du groupe avec l'ensemble des autres pays du groupe doivent être plus importants que ses échanges avec n'importe quel pays, ou groupe de pays* (5), *extérieur au groupe considéré ;* 2° *Inversement, les échanges du groupe avec chacun de ses membres doivent être plus importants que ses échanges avec n'importe quel autre pays parmi ceux qui satisfont à la première condition.*

Ainsi, dans le cas des pays membres de la Communauté Economique Européenne, les échanges avec les autres membres de la Communauté représentaient en 1960 les pourcentages suivants de leur commerce extérieur total :

	Importations	*Exportations*
Belgique-Luxembourg	48,0	50,6
Pays-Bas	45,8	45,9
Allemagne Occidentale	29,8	29,5
France	29,4	29,8
Italie	27,8	29,6

Aucun autre pays, ni groupe de pays, *défini selon les mêmes critères,* ne détient une place comparable dans le commerce extérieur des membres de la Communauté. L'Organisation Européenne de Coopération Economique et l'Association Européenne de Libre Echange ne sont pas des groupes au sens qui est retenu ici, car ils ne satisfont pas le deuxième critère

(5) Ce groupe étant défini selon les mêmes critères.

de notre définition. Le groupe des pays d'Amérique du Nord et certains des pays d'outre-mer de la zone franc et de la zone sterling, qui satisfont ces critères, sont loin d'avoir avec les pays de la C.E.E. des échanges comparables à ceux que ces derniers pays entretiennent entre eux.

Quant aux échanges de la C.E.E. avec chacun de ses membres, ils sont plus importants que ses échanges avec n'importe quel pays extérieur au groupe, à la seule exception des échanges avec les Etats-Unis et avec le Royaume-Uni. Les échanges de la C.E.E. avec les Etats-Unis se placent au deuxième rang, après ses échanges avec l'Allemagne. Ceux avec la Grande-Bretagne sont moins importants que les échanges avec l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et la Belgique, mais plus importants que les échanges avec l'Italie. En revanche, ni les Etats-Unis ni le Royaume-Uni ne satisfont la première condition : les Etats-Unis sont liés davantage au groupe des pays d'Amérique du Nord et le Royaume-Uni possède des échanges plus intenses avec certains pays d'outre-mer de la zone sterling. Dans l'ensemble, les échanges de la C.E.E. avec ses membres s'élèvèrent en 1960, à 34,4 % du total pour les exportations, et à 34,2 % pour les importations. Ses échanges avec l'A.E.L.E. ne furent que de 22 et de 15 % ; ceux avec l'Amérique du Nord de 8,5 et de 14,5,%.

Le fait que les échanges de chacun des pays du groupe avec l'ensemble du groupe sont plus importants que ses échanges avec n'importe quel pays, ou groupe de pays extérieur, contribue à soumettre la conjoncture intérieure des pays membres à l'influence prépondérante de la conjoncture collective du groupe. Inversement, le fait que les échanges du groupe avec chacun de ses membres sont plus importants que ses échanges avec les pays tiers rend le groupe particulièrement sensible à tout ce qui se passe à l'intérieur de chacun des pays membres. Un « effet de résonance » en résulte, qui, suivant les cas, amplifie ou amortit les mouvements conjoncturels, propres ou importés, des pays membres.

L'effet de résonance agit en amplificateur, lorsque le groupe se contente de subir passivement l'impulsion conjoncturelle provenant d'un de ses membres. La tension inflationniste ou déflationniste dans un des pays membres — qu'elle soit d'origine intérieure ou importée d'un pays tiers — se communique

plus facilement aux autres membres du groupe qu'aux pays tiers. Si les pays du groupe ne prennent pas de mesures pour l'arrêter, elle se répercute avec une force accrue sur le pays d'origine et s'amplifie ainsi progressivement par un mouvement cumulatif d'action et de réaction. Les pays tiers en subissent également les conséquences, directement par leurs échanges avec les pays du groupe, et indirectement par leurs échanges avec les pays producteurs de matières premières si, comme c'est le cas de la C.E.E., le groupe est un client important de ces derniers pays.

L'effet de résonance sert au contraire d'amortisseur, lorsque le groupe réagit à l'impulsion conjoncturelle provenant d'un de ses membres par un mouvement en sens inverse. L'influence prépondérante du groupe sur la conjoncture interne de ses membres permet alors de compenser un mouvement initial, relativement fort à l'échelle nationale du pays originaire de la fluctuation, par un mouvement bien plus faible dans les autres pays du groupe. Un exemple concret illustre bien ce cas : le puissant mouvement de déflation créé par les mesures prises en France, aux Pays-Bas et dans certains autres pays en 1957 et 1958 a pu être amorti, sans une perturbation grave pour la conjoncture mondiale, essentiellement grâce au fait que l'Allemagne, faisant usage de ses importantes réserves de devises, a pris des mesures spéciales destinées à favoriser les importations et à faciliter les problèmes de liquidité des autres pays. L'efficacité de l'action allemande était due en partie à l'amplification de ses effets lors de leur passage à travers les pays membres de la C.E.E., ce qui a permis d'amortir les ondes déflationnistes émanant des nations préoccupées de redresser leurs balances de paiements.

L'importance croissante du rôle « conjoncturel » des pays de la C.E.E. leur impose un devoir particulier de solidarité, dans leurs relations mutuelles, et de responsabilité, dans leur attitude envers le reste du monde. Il est, en effet, essentiel que les impulsions conjoncturelles provenant de pays particuliers ne soient pas amplifiées par le jeu des échanges européens et n'exercent pas d'influence néfaste sur la croissance des pays sous-développés.

Bref, l'importance « conjoncturelle » de l'Europe appelle l'existence d'une politique européenne de conjoncture, c'est-à-

dire d'une politique consciente de l'ensemble des pays européens en vue d'éliminer, ou tout au moins d'atténuer, la naissance et la propagation des mouvements généralisés d'inflation ou de déflation.

Cependant, l'Europe n'est pas encore une entité économique unifiée. Il n'y a pas encore de politique économique de l'Europe. Il ne peut donc y avoir, non plus, de politique européenne de conjoncture. Ce qui existe, ce sont les multiples politiques économiques des pays européens. Ces politiques n'ignorent pas l'importance de la conjoncture et contiennent souvent des dispositions tendant à atténuer les fluctuations conjoncturelles à l'intérieur des pays respectifs. Mais conçues séparément, dans le vase clos des économies nationales, elles se contredisent fréquemment par leurs effets sur le plan européen et mondial (6). Il est donc nécessaire, avant tout, de réaliser une coordination *internationale* des politiques *nationales* de conjoncture. Cette coordination, pour être entièrement efficace, devra finalement s'étendre à l'ensemble des principaux pays industriels du monde. Il est cependant essentiel de l'essayer tout d'abord dans un petit groupe de pays voisins dont les structures économiques et sociales ne sont pas trop différentes et qui, en même temps, exercent une influence majeure sur la conjoncture mondiale. Les pays d'Europe Occidentale, et plus particulièrement les six pays de la Communauté économique européenne, sont les mieux placés pour tenter cette expérience.

Dans une économie nationale utilisant les mécanismes de marché, l'action du gouvernement sur la conjoncture se réalise essentiellement par le budget, la fiscalité et la monnaie. Certains pays, comme les Pays-Bas, se servent également à cette fin de variations du taux des salaires, mais il s'agit là d'un cas assez exceptionnel. Il semble donc que la coordination internationale doive, en premier lieu, porter sur les politiques budgétaire, fiscale et monétaire. Les trois premiers rapports de nos invités allemands analysent, chacun dans son domaine, les possibilités et les modalités de la coordination de ces politiques. Le quatrième rapport, celui du professeur Müller-Armack, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale de la Répu-

(6) Un début de coordination existe cependant déjà dans le cadre de l'O.E.C.E. et de la C.E.E.

blique Fédérale Allemande et Président du Comité de politique conjoncturelle de la C.E.E. (7), présente un projet d'organisation des institutions internationales chargées de la coordination.

Dans le commentaire qui suivra les rapports, nous nous efforcerons de rendre brièvement compte des principaux points soulevés dans la discussion, ce qui nous permettra, peut-être, de cerner de plus près le problème.

Jean MARCZEWSKI.

(7) Empêché au dernier moment, le professeur MÜLLER-ARMACK n'a pu assister personnellement au colloque. Son rapport fut présenté par le professeur NEUMARK.

Observations sur quelques problèmes d'une politique budgétaire commune des pays européens

Je voudrais, dans cet exposé, traiter quelques problèmes qui, dans les discussions portant sur la coordination des politiques financières dans le cadre d'une politique européenne commune de conjoncture, sont sans cesse effleurés sans qu'il ait été jusqu'ici possible de les résoudre d'une façon satisfaisante. Avant d'aborder cette question en détail, qu'il me soit permis de délimiter le champ de discussion. Nous allons étudier la politique budgétaire commune, mais sans procéder à une analyse exhaustive de toutes les conditions, méthodes et objectifs formels et matériels d'une telle politique. Mes observations se concentreront sur une seule des conditions de fond, qui est indipensable à la mise sur pied d'une politique budgétaire européenne. Il s'agit de savoir *comment*, dans le cadre de l'amélioration des informations nécessaires à la coordination des politiques budgétaires, *les budgets des différents pays peuvent être rendus comparables.*

1. — Cette question, certes, n'est pas nouvelle. Chacun de ceux qui, théoriquement et pratiquement, s'intéressent aux problèmes de la comparaison internationale des budgets reconnaîtra que, dans l'état actuel des choses, nous sommes encore loin d'une comparabilité, même approximative, des différents budgets. Les différences qui subsistent dans la présentation formelle de ces documents rendent toute comparaison impossible. On peut regretter que cette situation soit méconnue ou son importance sous-estimée. Il serait trop long d'en exposer les motifs et je voudrais me borner à en signaler deux.

Tout d'abord, l'analyse théorique proprement dite s'attache à d'autres aspects qu'aux problèmes de forme juridique ou de technique institutionnelle.

Deuxièmement — et cela concerne surtout la République Fédérale — on se refuse toujours à appliquer, dans le domaine budgétaire, les acquisitions de la science, prétextant que les institutions et règlements existants ne permettent pas la réalisation de ces mesures. Si la coordination des politiques budgétaires ne doit pas être un « vœu pieux » dans la bouche du Ministre des Finances en fonctions, il faut trouver, entre l'absolu de la théorie et l'anachronisme institutionnel de la pratique, un terrain d'entente qui rende possible une solution satisfaisante, notamment du problème de la comparabilité budgétaire. Une telle tentative postule la connaissance des différences ou des ressemblances réelles entre les différents pays et c'est ce point que nous traiterons principalement.

Il s'agit des ressemblances ou des différences qui, pour Neumark, sont du « deuxième degré » (le plus élevé) et qui affectent la forme concrètement technique des mesures de la politique financière, par opposition à celles du « premier degré », qui concernent seulement une mesure considérée comme telle, et sont donc d'une nature très générale (1). Certes, en ce qui concerne les facteurs et les conditions des décisions prises dans les divers pays, en matière de politique financière, on constate bien certaines correspondances, telles que, par exemple, la tendance commune à la croissance des masses budgétaires, la forte augmentation de la signification absolue et relative des dépenses publiques pour la politique sociale et économique, l'influence croissante de la fiscalité, le développement du recours au crédit public : on note aussi certaines coïncidences dans l'évolution des impôts sur le revenu et sur le chiffre d'affaires ; et ce ne sont là que quelques-unes des ressemblances internationales du premier degré selon Neumark.

A ces ressemblances de principe, d'une nature générale, s'opposent, dans l'articulation techniquement concrète de la politique financière des différents pays, de telles différences, de telles particularités que ces ressemblances — quelle que soit leur importance pour une politique financière commune en

(1) F. NEUMARK, Internationale Gemeinsamkeiten und nationale Eigenarten der Finanzpolitik, *Kyklos*, II, 4 (1948), pp. 320-99.

Europe — ne doivent pas se voir surestimées dans leur signification pratique. On le montrera en examinant la présentation formelle des budgets.

J'ajouterai une autre réserve. Je n'ai pas pu mettre à exécution, dans la mesure où je l'aurais désiré, mon dessein primitif de montrer les différences principales qui existent entre la présentation du budget en Allemagne et en France. Il m'aurait fallu trop de temps, d'autant plus qu'en France, précisément au cours de la dernière année, de nouvelles modifications ont été décidées. Aussi, insisterai-je surtout sur les facteurs qui, du côté allemand, excluent ou rendent difficile une comparaison internationale. Comme dans la République Fédérale, nous avons — en raison de la structure fédérale — nos propres problèmes nationaux de comparaison et d'intégration budgétaire, j'espère, sur l'exemple allemand, pouvoir exposer les questions importantes dans le domaine de la *comparaison internationale des budgets.*

2. — Dans la plupart des pays, la présentation et la contexture du budget sont soumises à un processus de transformation qui n'est pas achevé. Si l'on fait abstraction des motifs immédiats de réforme et des modalités de la réforme dans les divers pays, on peut distinguer quelques grandes catégories de tendances et de tentatives de réformes.

Constitue une réforme toute modification ou refonte de la classification et de la répartition de l'ensemble de la masse budgétaire qui se propose :

— de rendre plus *significatif* le budget en ce qui concerne le contenu de ses programmes et le coût de chacun de ces programmes ;

— de ventiler les recettes, et surtout les dépenses, non seulement par administration, mais aussi suivant les points de vue de la *politique* financière et surtout de la *politique économique* ;

— enfin, dans la mesure du possible, de parvenir à un compte d'exploitation en ventilant la masse budgétaire du point de vue des coûts.

A ces tentatives en vue d'une meilleure différenciation, on peut joindre les efforts faits en vue d'une « totalisation », c'est-

à-dire, d'une prise en compte et d'une présentation aussi complète que possible de toutes les activités financières et économiques de la puissance publique (ou du Secteur Public).

En examinant de ce seul point de vue les budgets français et allemand, on doit noter une forte différence entre les deux Pays. Si, en France, on s'efforce, avec persévérance et succès, de réformer le budget depuis 1946 — avec l'institution du « Comité Central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics », la « Commission d'étude de la réforme budgétaire », « l'ordonnance du 2 janvier 1959 », — il n'en est pas de même en Allemagne fédérale. Certes, nous avons aussi, en Allemagne, des Commissions pour la réforme du budget, mais leur travail n'a pas avancé au point qu'il soit possible d'entrevoir dès maintenant un résultat concret.

Ce retard de l'Allemagne, dans le domaine de la réforme du budget, rend, dès lors, toute comparaison très difficile car une comparaison de méthodes modernes et de procédés surannés est toujours problématique. Mais cette différence n'est qu'un symptôme des conceptions très différentes, au fond, dans les deux pays ; c'est précisément cette différence dans les conceptions de base qui constitue, à mon avis, une des caractéristiques les plus importantes de la distinction entre budgets allemand et français, et qui se retrouve dans la présentation formelle des documents.

Si, conformément à sa fonction politique, le budget doit traduire le programme d'action politique du gouvernement, il est indispensable que ce budget marque bien son caractère de « programme », grâce, avant tout, à une ventilation *fonctionnelle*. Si, conformément à sa fonction économique, le budget doit être aussi un instrument de la coordination des finances publiques et du programme économique général du gouvernement, il faut — pour qu'il soit possible d'analyser les conséquences économiques du budget et de ses éléments — que le document comporte également une répartition des crédits suivant des critères *économiques*.

Lorsque, dans cette optique, on compare la présentation formelle des budgets des deux pays, on constate qu'en ce qui concerne la ventilation fonctionnelle et économique, on atteint, en France, un résultat que l'on peut qualifier, sans exagérer, de presque idéal, par rapport à ce qui se fait en Allemagne. Depuis

peu, en Allemagne, on procède aussi à une répartition fonctionnelle qui est liée à une ventilation assez grossière des recettes et des dépenses correspondantes, mais cette ventilation est *financière,* et non économique. Le tout, cependant, ne peut être tenu que pour un premier pas, d'autant plus que le budget proprement dit est toujours articulé d'après un point de vue purement administratif. Ce qui fait défaut en Allemagne — la répartition par administration étant conservée, puisqu'elle est indispensable à l'exécution — c'est la ventilation des *coûts* des différentes fonctions de l'Etat ou des groupes de dépenses suivant leur caractère économique, ce qui est un des grands progrès réalisés dans la présentation du budget français. Le budget allemand — et cela marque un certain retard — est encore divisé en budget *ordinaire* et budget *extraordinaire.* Cette distinction anachronique, prévue par le paragraphe 3 du Règlement Budgétaire du Reich de 1922 (cf. aussi l'article 115 de la Constitution actuelle) conduit à une affectation purement formelle des recettes et des dépenses du Reich (et aussi des Pays) au budget ordinaire ou au budget extraordinaire, parce qu'il n'existe pas de prescription précise et claire qui indique les dépenses à classer dans l'un ou l'autre budget.

De ce point de vue purement formel, sont des *recettes ou dépenses ordinaires* celles qui sont retracées au budget ordinaire ; sont des dépenses ou des recettes *extraordinaires,* celles qui figurent au document qui concerne le budget extraordinaire.

Il va de soi — et les derniers développements de la politique financière de l'Allemagne le démontrent — qu'une telle distinction purement formelle permet facilement des manipulations financières, qui sont très éloignées des principes de sincérité, clarté et publicité du budget. Du point de vue fonctionnel et économique, cette division n'a aucun sens et il ne saurait être question de la comparer au budget français sous la forme du « Budget général de l'Etat » et des « opérations à caractère provisoire ».

Ce défaut de signification fonctionnelle et économique du budget allemand s'explique en grande partie par le fait que l'intégration matérielle du budget dans le programme économique général du gouvernement n'est pas encore réalisée. Certes, les « exposés des motifs » des budgets fédéraux contiennent bien des informations variées, mais elles sont d'une

déroutante diversité et, la plupart du temps, ne s'appliquent pas à un programme économique précis du Gouvernement. En France, conformément à l'article premier de l'Ordonnance 51-59-2 du 2 janvier 1959, les lois de finances doivent définir un « équilibre économique et financier ». En Allemagne, ce n'est pas seulement cette disposition réglementaire qui fait défaut, c'est aussi, dans une large mesure, la *volonté* de réaliser une telle liaison entre l'équilibre économique et l'équilibre financier. D'où il suit que la présentation budgétaire allemande, malgré une abondance de documents annexes, non seulement ne fait pas apparaître les programmes, mais est encore impropre à l'analyse des conséquences économiques de la gestion des finances publiques.

L'étude, d'une part, de l'exposé général des motifs du projet de budget fédéral — très copieux, et qui accumule les données statistiques — et, d'autre part, des « Notes sur la Loi de Finances », très concises, mais comportant toutes précisions sur les programmes, met nettement en lumière la différence dont il a été question plus haut.

Cette différence s'exprime surtout par le fait que le droit budgétaire français mentionne sciemment l'équilibre économique *et* financier. Au contraire, le droit budgétaire allemand — qui, en partie, est constitutionnellement fixé jusque dans ses détails — ne connaît que la formule rigide de la compensation entre recettes et dépenses, c'est-à-dire seulement *l'équilibre financier* (Art. 110, al. 2, phrase 2 de la Constitution). Cette prescription d'équilibre est interprétée par des théoriciens et des praticiens compétents du budget de telle manière que la fonction économique du budget est estimée expressément contraire à la Constitution. Un commentaire de l'article cité écrit, par exemple : « la loi constitutionnelle de Bonn interdit un *deficit spending* budgétaire qui, du point de vue parlementaire également, n'est pas concevable » (2).

Cette prescription de la Constitution n'est rien d'autre qu'une périphrase juridique inutile pour la nécessité d'ajuster recettes et dépenses. Elle est, du reste, en pratique, immédiatement battue en brèche par une autre disposition de la même Constitution. En effet, l'article 115 de la Constitution prévoit que des ressources peuvent être demandées au crédit pour un

(2) F.K. VIALON, *Haushaltsrecht*, 2e édit. 1959, p. 204.

gêne fortement les comparaisons à l'intérieur du même Etat. « besoin extraordinaire » ou pour des « dépenses destinées à procurer un rendement ». Il en est ainsi — toujours d'après les commentateurs compétents — même s'il s'agit de crédits pour des « injections de conjoncture » destinées à faire disparaître de petites récessions (3), ce qui n'est pas autre chose qu'un *deficit spending*. Cette contradiction dans l'interprétation de deux textes, si importants quant au droit budgétaire et à la politique budgétaire de l'Allemagne, a sa principale explication dans l'attitude des *Top-Executives* dont les décisions financières sont surtout, jusqu'à présent, commandées par des considérations juridiques et fiscales et qui confondent la technique de la *fiscal policy* avec une métaphysique, la cause principale en étant, semble-t-il, une survivance trop longue des conceptions du XIX[e] Siècle finissant.

Restons-en là. Au point de vue des conceptions actuelles de la République Fédérale, la réglementation française représente en tout cas un grand progrès.

3. — Il est d'autres différences dans la présentation formelle qui sont d'une importance fondamentale pour la comparabilité, surtout en ce qui regarde les effets de l'activité économique car la conception de budget — quant au volume et au contenu — peut admettre diverses interprétations. C'est le problème que soulève M. Le Bourva, au sujet du budget français en parlant du budget « au sens large » et au « sens étroit ». Dans le premier cas, il s'agit de l'ensemble de la « loi de finances » et dans le second cas, du « budget de l'Etat », Il faudra préciser chaque fois dans quel sens le mot est pris (4).

A une bonne comparabilité s'oppose, en premier lieu, la difficulté qui résulte du fait que l'activité du secteur public s'exerce par l'intermédiaire de différentes collectivités territoriales dont le nombre varie suivant les constitutions et dont les fonctions — suivant la répartition des missions — peuvent être également très diverses.

A quoi s'ajoute, par exemple, en Allemagne Fédérale, que les différentes circonscriptions territoriales appliquent des réglementations budgétaires différentes, ce qui, de prime abord,

(3) F.K. Vialon, *Haushaltsrecht*, p. 204

(4) Jacques Le Bourva, La reconduction du budget et de la charge fiscale, *Revue de Science Financière*, janvier-mars 1960, n° 1, p. 168.

4. — Les difficultés de la comparaison et de l'intégration en Allemagne Fédérale ont de nombreux points communs avec les problèmes de la comparabilité européenne. A l'intérieur de l'Etat, les différences dans la répartition des missions pour les collectivités subordonnées, peuvent — surtout en ce qui touche la comparaison fonctionnelle — être telles que dans un « Pays », une fonction donnée est confiée à l'autorité supérieure tandis que, dans un autre, elle est de la compétence d'une collectivité territoriale subordonnée.

C'est surtout lors de la comparaison des budgets de pays à structure *centralisée* et de pays à structure *fédérale* qu'apparaissent ces difficultés. Si, par exemple, on ne comparait les dépenses pour l'éducation et la culture du budget français qu'avec les crédits consacrés, dans le budget de la République Fédérale, aux écoles, à la science, à la recherche, à l'art et à l'éducation populaire, on aurait une vue totalement inexacte car la *Fédération* ne supporte qu'une faible part de ces dépenses. Ce sont les *Pays* qui sont compétents en la matière ; ce sont eux qui supportent la plus lourde charge de ces dépenses. Il en est de même lorsque, par exemple, l'on compare les dépenses d'investissements, notamment les crédits de construction, qui incombent en majeure partie aux Pays et aux communes. Lors d'une tentative de comparaison des budgets des pays du Benelux — dont aucun, pourtant, n'est doté d'une structure fédérale — les difficultés suivantes se révélèrent : en Hollande et au Luxembourg, c'est le budget de l'Etat qui supporte la charge des dépenses faites par les communes pour la police communale. En Belgique, au contraire, ce sont les budgets communaux, seuls, qui font face aux dépenses de la police communale. Une comparaison fonctionnelle — qui s'impose pour la comparaison internationale des budgets — n'a ainsi aucun sens lorsqu'on ne tient pas compte de la répartition différente des compétences entre les diverses collectivités territoriales et qu'on ne corrige pas les différences qui résultent des niveaux différents des collectivités intéressées. Et même, pour la seule comparaison de la « masse budgétaire », telle qu'elle apparaît immédiatement dans les documents, il est nécessaire de tenir compte de toutes les collectivités territoriales existantes.

Cette masse budgétaire — qui, souvent fournit la possibilité

de déterminer des pourcentages de structure (part du budget dans le produit national, pourcentage de la charge fiscale, etc.) — n'est qu'incomplètement saisie lorsqu'on ne tient pas compte des budgets de toutes les collectivités territoriales. Une telle omission fausserait considérablemeent la comparabilité internationale car la part qu'elles supportent de la masse budgétaire totale est très différente suivant l'organisation financière des différents pays.

En ce qui concerne la *République Fédérale*, on peut répartir ainsi qu'il suit les dépenses nettes entre les différentes collectivités :

Répartition des dépenses nettes au niveau des diverses administrations

Collectivités	1955		Exercices 1956		1957 *	
	Milliards	%	Milliards	%	Milliards	%
Fédération	21,96	42,9	26,84	45,2	31,0	46,9
Fonds de Compensation	2,54	5,0	2,48	4,2	2,5	3,8
Pays (y compris villes hanséatiques et Berlin-Ouest)	15,39	30,1	17,61	29,7	18,7	28,3
Communes et unions de communes	11,30	22,1	12,44	21,0	13,9	21,0
Administration Publique	51,19	100	59,37	100	66,1	100

Source : Allgemeine Vorbemerkungen zum Entwurf des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1959.

* Estimation, d'après les résultats partiels.

Le tableau précédent montre que les dépenses nettes de la Fédération ne représentent qu'environ la moitié de l'ensemble du budget net des diverses administrations. La prise

en compte du seul budget de la Fédération donnerait donc une vue erronée lors d'une comparaison avec des Etats où les dépenses des collectivités territoriales, en dehors du gouvernement central, sont nettement plus faibles. Ainsi, la part des dépenses de l'Etat dans les dépenses totales représente approximativement 83 % en France (5), 82,5 % en Belgique (6), 80 % en Hollande (7) et 73 % en Italie (8).

Les recettes d'impôts et de droits de douane font apparaître la répartition suivante :

Etats	Recettes totales de 1957 (impôts et douanes)	Recettes en %		
		de l'Etat	des Pays Départ. Provinces	Communes
Rép. Fédérale *	50 789 milliards D.M.	58,6	27,5	13,9
France	4 677 milliards Frs. f.	87,4***	12,6	
Belgique	93 745 milliards Frs. b.	95,5	4,5	
Luxembourg	5 039 milliards Frs lux.	86,8		13,2
Pays-Bas	8 166 milliards florins	81,6	0,9	17,5****
Italie **	3 155 milliards Lires	82,8	3,8	13,4

* 1957-58.
** 1956-57.
*** Dont 3,8 % des recettes fiscales affectées.
**** Dont 4,2 % des recettes fiscales affectées.
Source : *Finanzbericht n° 12, op. cit.* p. 76.

Les pourcentages qui précèdent se réfèrent à la répartition effective du produit des impôts entre les diverses collectivités territoriales ayant sues compte des collectivités au nom desquelles les impôts sont perçus.

Ainsi, le tableau le montre bien, la répartition, en ce qui concerne la République Fédérale, est loin d'être semblable à celle des autres Etats, ce qui provient de la structure fédérale

(5) Comptes provisoires pour 1958.
(6) Source : *Finanzbericht n° 12*, herausgegeben vom Bundesminist. Finanzen, Bonn, 1959, p. 49.
(7) *Ibid*, p. 60.
(8) *Ibid*, p. 66.

et des différences qu'elle provoque quant à la législation, à l'administration et aux perceptions. En Belgique, la part des collectivités territoriales subordonnées dans les recettes fiscales totales est faible, parce que la répartition des ressources est, plus qu'en d'autres pays, réglée sous la forme de subventions générales de l'Etat aux provinces et aux communes.

5. — La centralisation, pour un pays donné, des budgets des diverses collectivités territoriales se heurte donc à des difficultés que je voudrais brièvement exposer à la lumière de l'exemple allemand .

La présentation et l'exécution des budgets des collectivités allemandes sont soumises à des prescriptions souvent très diverses. Ainsi, pour la Fédération et les « Pays », ce sont les textes suivants qui s'appliquent : le Règlement Budgétaire du Reich (Reichshaushalts-Ordnung), les dispositions d'application (Reichswirtschaftsbestimmungen) et l'ordonnance sur le service de Caisse du Reich (Reichskassenordnung). On doit noter cependant que les *Pays* peuvent édicter des dispositions spéciales ou des règlements budgétaires nouveaux car ils jouissent de la souveraineté en ce qui concerne la réglementation juridique sur laquelle se fonde leur gestion budgétaire. Cette souveraineté, inscrite dans l'article 109 de la Constitution, est utilisée sans restrictions.

En ce qui regarde les Communes, d'autres prescriptions sont en vigueur ; celles-ci, bien qu'elles reposent sur un statut budgétaire unifié avant la seconde guerre mondiale, ne sont pas moins très différentes les unes des autres sur certains points.

Si les « Pays » disposent d'une pleine souveraineté en matière budgétaire, le statut budgétaire des *communes* est fixé par les Pays ; la réglementation budgétaire communale est donc de la compétence des « Pays » et non de la Fédération ou des communes elles-mêmes. Les relations entre Pays et communes présentent ainsi une certaine analogie avec les rapports de tutelle administrative, en France, entre l'Etat et les budgets locaux. Etant donné le nombre des pays et, souvent, leur sentiment très fort d'indépendance, il ne saurait être question d'une réglementation unifiée.

La difficulté d'établir une base de comparaison réside surtout en ce que, souvent, pour une même nomenclature et une même répartition, les chiffres correspondent, matérielle-

ment, à des dépenses très différentes. Cette différence des conceptions rend très difficile un rapprochement des dépenses de même nature en vue d'une comparaison fonctionnelle. La comparaison n'est pas, non plus, facilitée par la constatation du fait que la même tâche, dans les Pays, est confiée à des administrations différentes ; il est donc souvent difficile — sinon impossible — en raison de la structure des budgets de ces Pays, de distinguer nettement compétence et administration compétente.

Ainsi, les budgets en eux-mêmes, ne peuvent pas, tels quels, servir de base de comparaison. La Statistique Financière allemande essaie, à partir des budgets des diverses collectivités territoriales, d'obtenir des résultats totalisés et comparables. Ces résumés se heurtent, en ce qui regarde la détermination des volumes globaux des dépenses et des recettes, à des problèmes, très difficiles à résoudre, de « consolidation » des résultats. Mais l'établissement d'une situation subdivisée pose des problèmes qui n'ont pas encore trouvé leur solution. La statistique financière s'efforce bien d'énumérer tous les postes sur la base des comptes publiés, en appliquant le principe de la compétence *réelle* mais la prise en considération des chiffres eu égard à leur affectation réelle présente souvent de telles difficultés que les résultats obtenus ne peuvent aucunement être tenus pour exacts.

Aussi, sur la suggestion de la Commission interparlementaire, l'Office Fédéral de Statistique, avec la collaboration des Offices Statistiques des « Pays » et des Ministères des Finances, a-t-il entrepris de déterminer les dépenses d'Etat — et les recettes correspondantes — pour la rubrique « Science et Recherche » (9).

Sans vouloir nous étendre sur les problèmes de méthode et de calcul, nous dirons simplement que cette statistique ne reflète que très grossièrement la réalité. Lorsque l'on a voulu inclure la Sarre dans cette étude, on s'est aperçu par exemple, que de nombreux organismes repris dans la statistique ne se consacraient pas exclusivement à la recherche et que d'autres institutions et services, non mentionnés, se consacraient pour

(9) Der staatliche Aufwand für Wissenschaft und Forschung, *Wirtschaft und Statistik*, éd. Statistiches Bundesamt, 9e année, 1957, N.S., cahier 3, pp. 183 sqq.

une part non négligeable, au travail scientifique. Nous ne voulons pas, par cette indication, diminuer les mérites de l'étude présentée par la Statistique Financière allemande, mais uniquement appeler l'attention sur les problèmes du même ordre qui se posent à une statistique financière européenne.

La diversité des compétences et des services donne encore naissance à d'autres problèmes d'une nature particulière. A quelle collectivité imputer une recette, par exemple, lorsque l'une gère le service et qu'une autre légifère ou reçoit le produit ? Ces recettes ne sont pas toujours inscrites comme « Recettes d'ordre », ce qui simplifierait le travail statistique ; il est donc le plus souvent nécessaire d'examiner avec attention les différentes recettes pour *déterminer qui* légifère, perçoit, ou utilise afin de déterminer la meilleure imputation statistique. Il ne semble pas possible de dégager une réglementation valable dans toutes les hypothèses.

Des problèmes du même ordre apparaissent en ce qui touche les virements de budget à budget. Souvent, dans le budget de la collectivité supérieure, des subventions grevées d'affectation ne sont pas signalées en tant que telles, mais figurent à une certaine catégorie de dépenses. Les budgets de collectivités subordonnées peuvent faire figurer ces recettes à une ligne déterminée de recettes sans préciser que cette recette provient d'une autre collectivité.

On constate ainsi, souvent, des différences importantes dans l'indication des virements de collectivité à collectivité. Ces différences sont encore grossies en raison des différences de points de départ d'exercice et des dispositions différentes quant aux modalités d'arrêté des comptes.

Tous ces problèmes deviennent plus aigus dans le domaine de la comparaison internationale ; nous examinerons brièvement la seule question des *dates différentes de début d'exercice.* Notons immédiatement, dans ce domaine, qu'il serait vain, en Allemagne, après de longues discussions et de nombreuses enquêtes, de faire coïncider l'exercice avec l'année civile au moment où de fortes pressions s'exercent, au sein du Parlement belge, pour faire commencer l'exercice, comme en Allemagne, au 1er avril au lieu du 1er janvier !

6. — La comparaison internationale doit encore résoudre le problème de la différence des « *systèmes d'imputation des*

recettes et des dépenses en comptabilité publique », qui est à la base des fortes différences constatées entre les caractères des budgets et la signification de leurs résultats.

En principe, les dépenses concernant les biens et les services — les seules qui nous intéressent — peuvent être prises en compte dans les prévisions à trois époques différentes :

— au moment de « l'engagement », quand naît l'obligation juridique entre l'Etat et un tiers ; il s'agit d'un « système d'imputation basé sur les *engagements* » ;

— au moment de la livraison de la marchandise ou de prestation de service ; on se trouve en présence du « système d'imputation axé sur les *droits constatés* » ;

— au moment du paiement (système d'imputation axé sur les *paiements*) (10).

Chacune de ces modalités peut être utilisée soit dans le système du *compte de gestion*, soit dans le système du *compte d'exercice*, à l'exception de « l'imputation axée sur les paiements » qui est incompatible avec la notion de « compte d'exercice ».

Examinant, dans cette optique, les budgets des pays de l'Europe, on constate qu'il est impossible de procéder à une comparaison directe. Ainsi, le budget hollandais est, en principe, un budget des « droits acquis » mais comporte des amortissements sur un actif déterminé et la prise en compte des modifications de la Trésorerie (11). Le budget belge est un « budget d'engagement », avec certaines exceptions quant au budget extraordinaire, qui, depuis 1956, comporte un mélange du système du budget « d'engagement » et du système du « budget des droits constatés ». Le Luxembourg applique le système du « budget d'exercice » ; il en est de même pour l'Italie, à quelques modifications près. La France depuis peu, utilise le système du « compte de gestion » (ordonnance du

(10) Cf. *L'adaptation de la comptabilité publique aux principes de la comptabilité nationale*, travaux de l'Institut International de Finances Publiques, XI[e] session, Paris, 1955, pp. 119, sqq.

(11) Cf. M. J.H. SMEETS et W.M.N. van den WILDENBERG, Die « öffentlichen Finanzen in den Niederlanden in den Jahren 1953 bis 1957 », *Finanz-Archiv*, N.S., vol. 18, 1958, p. 484.

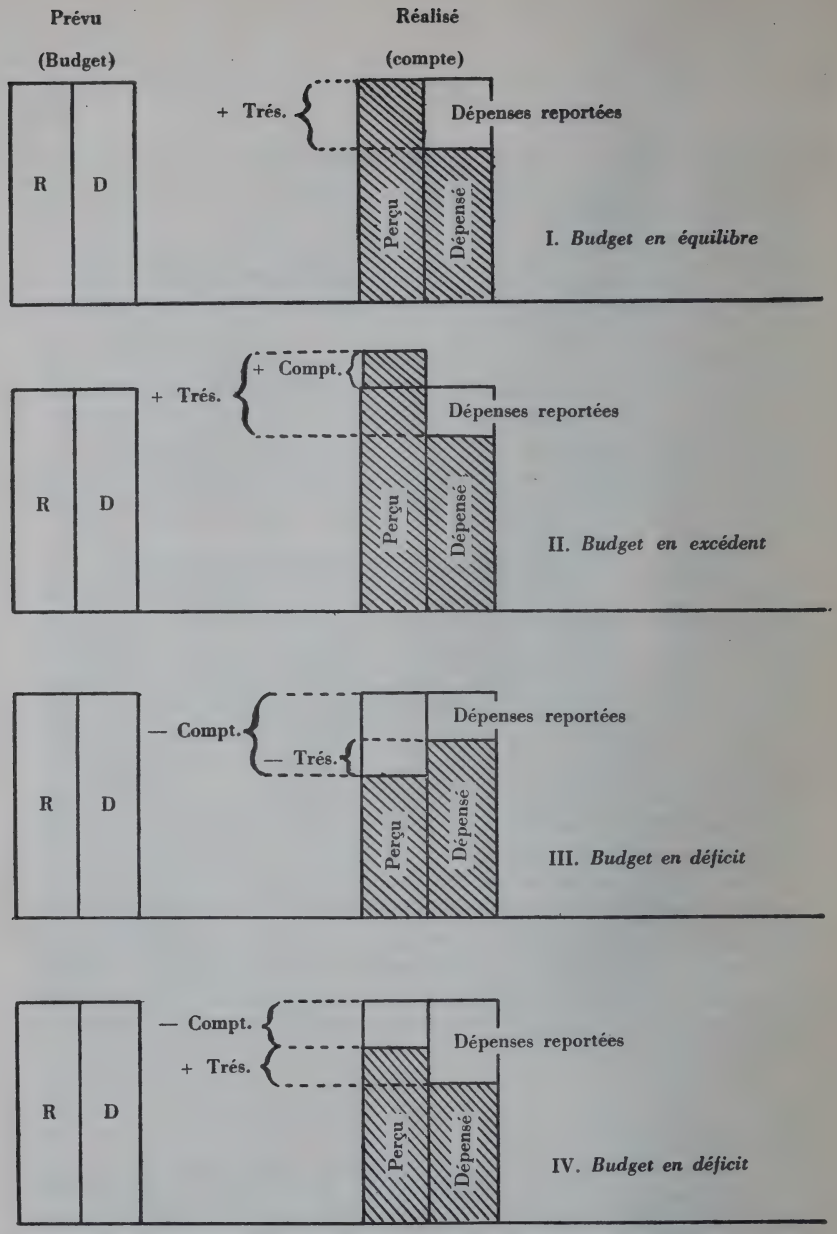
2 janvier 1959, art. 16) et la République Fédérale, le « système de gestion axé sur les paiements » (principe de Caisse, cf. § 68 du Statut Budgétaire du Reich).

Nous dépasserions le cadre de cet exposé si nous examinions toutes les particularités de la comptabilité budgétaire — telles que, par exemple, les diverses catégories de crédits, notamment dans les lois françaises de programme — ou les exceptions et les systèmes mixtes dans les divers pays (12). Nous noterons seulement que les crédits inscrits aux différents budgets sont, en partie, d'une nature très différente et ne peuvent être immédiatement comparés. De plus, les comptes présentent, en raison de la différence des systèmes, des résultats tels qu'ils ne sont pas directement utilisables pour une comparaison internationale des budgets.

Le budget allemand, par exemple, distingue la gestion *budgétaire* (compte budgétaire, compte de l'année, § 72 du Statut Budgétaire) et la gestion de la *Trésorerie* (§ 66 du Statut). Le compte de Trésorerie ne retrace que les opérations de caisse proprement dites telles qu'elles sont comptabilisées par les services de caisse. Le compte budgétaire inscrit les recettes effectives et les dépenses réelles, y compris *les restes budgétaires* (reports), c'est-à-dire les *recettes* non encore encaissées mais sur lesquelles on peut compter avec certitude et les *dépenses* reportables non encore payées, mais dont le règlement est attendu. La prise en compte de ces restes provoque de sérieuses différences entre les deux documents, surtout en ce qui concerne les excédents ou les déficits du compte budgétaire. En raison de la pratique allemande — qui est juridiquement discutée — de l'incorporation des restes dans le compte budgétaire, les différences suivantes peuvent apparaître, en ne tenant compte que de quelques variantes (13) :

(12) Cf., notamment pour les pays du Benelux, *Comparaison des budgets des Pays du Benelux*, Contribution néerlandaise au Congrès de l'Institut International de Finances Publiques, Bruxelles, 1958, par Th. Beumer et Baron G.W. van der Feltz. Voir également *l'adaptation de la Comptabilité Publique, op. cit.*, pp. 122, sqq.

(13) Les schémas sont empruntés à la publication 1048 de l'*Union des Contribuables.*



R = Recettes
D = Dépenses
+ Trés. = Excédent de Trésorerie
— Trés. = Déficit de Trésorerie
+ Compt. = Excédent comptable (Excédent budgétaire)
— Compt. = Déficit comptable (Déficit budgétaire)

Schéma I : Le budget est comptablement *en équilibre* bien que les excédents de trésorerie compensent les dépenses reportées ;

Schéma II : Budget en *excédent* : l'excédent n'est pris en compte qu'à concurrence des *plus-values de* recettes, bien qu'il existe un excédent de trésorerie plus important (différence entre recettes perçues et dépenses payées).

Schéma III : *Déficit* comptable ; supérieur (du montant des dépenses reportées) au déficit de trésorerie ;

Schéma IV : *Déficit* comptable, malgré un excédent de trésorerie.

Ces exemples pourraient être multipliés sans difficulté. On voit que les chiffres produits sont de nature fictive et n'ont de signification, ni financière, ni économique. Les comptes de Trésorerie, pour leur part, doivent subir d'importantes manipulations pour acquérir une signification financière et économique. Par exemple, administrativement, en ce qui concerne la *dette publique*, le classement est fait non selon la forme des titres ou les modalités de l'émission, mais d'après la destination des fonds recueillis (avances ou recettes extraordinaires ou couvertures des crédits). Ainsi, d'après les règlements bugétaires allemands, des bons du Trésor à court terme, sans intérêt, peuvent être imputés aux recettes et des émissions à plus long terme figurer sous la rubrique « dette flottante ». Je me bornerai enfin à citer d'autres problèmes qui sont relatifs à l'imputation des recettes provenant de la liquidation de fonds de réserve, ou aux dépenses pour la constitution de réserves, le remboursement de crédits à court terme.

Il est probable que c'est la complexité des problèmes soulevés qui retarde la comparabilité. Dans les comptabilités nationales et conformément à une convention internationale, les dépenses de l'Etat afférentes aux biens et aux services sont inscrites à la date de la naissance de la créance ou de l'engagement — et l'on a affaire à un système de *gestion* car les opérations prises en compte sont celles qui s'exécutent au cours d'une année civile. Par contre, les systèmes *budgétaires* sont loin de présenter une telle comparabilité.

7. — On me permettra, à ce sujet, d'aborder une autre question qui, pour théorique qu'elle soit, présente une importance toute spéciale en ce qui regarde la pratique budgétaire. La détermination des *effets économiques des budgets* est la condition absolue d'une politique financière de conjoncture. Or, ces effets sont, en principe, de deux sortes : ceux qui résultent des *prestations* (achats de biens, services) et ceux qui résultent des *paiements*. Dans certains cas, les deux opérations coïncident (achats ou ventes au comptant) mais, théoriquement, nous avons affaire à deux catégories d'opérations comportant des effets différents. Les règlements provoquent des transferts de moyens de paiement — et n'agissent que sur la liquidité — ; les prestations, au contraire, modifient la situation en capital et ainsi, agissent, directement sur l'activté économique. Si l'Etat, par exemple, confie à une firme privée une commande importante de biens d'équipement, c'est la commande qui influence directement l'activité de la firme et non son réglement, en tant que tel qui, la plupart du temps, est ajourné. Ce ne sont pas, non plus, les versements d'acomptes qui agissent sur l'activité de la firme. Ceux-ci, comme les règlements proprement dits, exercent leur influence sur la seule liquidité de l'entreprise, mais non sur les opérations économiques provoquées par l'exécution de la commande.

Il faut donc distinguer les deux effets de *production* et de *liquidité*. Encore faut-il savoir si, et dans quelle mesure, suivant la situation conjoncturelle, se produisent ces deux effets. Telle est la tâche, spécialement, de la politique et de la théorie de la conjoncture (14). En ce qui me concerne, je voudrais revenir à cette distinction des deux effets ; elle ne saurait être niée sous le prétexte que le *time lag* entre décision, commande et exécution d'une part, et paiement définitif, d'autre part, est si bref que seuls les paiements peuvent servir de matériaux d'analyse.

S'il en était vraiment ainsi, point ne serait besoin des nombreuses tentatives déjà signalées pour résoudre — grâce aux systèmes du compte de gestion, du compte d'exercices et de leurs variantes — les problèmes provoqués par les différences

(14) Cf. surtout W. STÜTZEL, « Konjunkturpolitik », *Enzyklopädisches Lexikon für das Geld—, Bank und Börsenwesen,* Frankfurt a. M. 1957, pp. 1017 sqq et *Konjunkturtheorie, ibid,* pp. 1097 sqq.

temporelles entre décision, naissance de l'obligation, exécution et règlement.

En réalité, on se trouve, ici, en présence d'une différence foncière dont on doit tenir compte dans tous les cas et l'opinion suivant laquelle il ne s'agit que de questions de pure technique budgétaire méconnait cette différence de principe. Malheureusement, jusqu'à présent, on ne dispose guère d'études théoriques qui examinent les effets résultant de la différence entre les opérations d'exécution et les règlements en liaison avec les effets qui proviennent de l'articulation temporelle de l'ensemble du cycle budgétaire et de l'utilisation des crédits budgétaires. Il n'est pas exagéré de dire que nous n'avons qu'une très faible connaissance de l'époque exacte du début, de la durée des modalités et de la mesure des effets économiques provoqués par les décisions gouvernementales. Malgré des décennies de travail intensif sur la théorie du *Budget Multiplier*, l'analyse n'a jusqu'à présent que très peu déterminé en théorie la phase du cycle budgétaire — et spécialement de l'utilisation d'un crédit budgétaire — où se produisent les effets économiques avec leur nature, leur durée, leur intensité. On devrait, par exemple, pouvoir affirmer que l'activité économique induite par l'Etat dans le secteur privé au moyen des commandes de biens et de services commence *avant* que le règlement des dépenses correspondantes ne soit effectué. Pour certains théoriciens, les choses se compensent dans le *long run* et l'on ne saurait marquer aucune différence, que l'on établisse les calculs sur l'exécution ou sur le règlement. Or, jusqu'à présent, cette théorie n'a reçu aucune démonstration, ni théorique, ni pratique. D'où, pour la pratique budgétaire, deux conséquences :

— Abstraction faite des questions relatives aux recettes, l'imputation des dépenses devrait être alignée en un système de gestion, conforme à la comptabilité nationale et à la *Money Flow Analysis*, sur la base des flux de dettes et créances (comptabilité des droits constatés). Les chiffres inscrits au budget, dans ces conditions, pour des transferts de prestations n'indiquent pas des paiements effectifs, mais des flux de dettes et créances auxquelles donne lieu l'activité économique de chaque période comptable (15). Ainsi, disposerait-on enfin d'une base

(15) *Système normalisé de comptabilité nationale*, O.E.C.E., Paris, 1952, p. 48.

pour l'analyse économique qui convienne à la nature des transferts de prestatoins.

D'autre part, et en vue d'une analyse des effets économiques résultants des opérations proprement dites de paiement sur le niveau de liquidité et la trésorerie de l'ensemble de l'économie et de ses différents secteurs, on devrait pouvoir établir un « budget consolidé » pour faire apparaître les effets financiers réciproques entre le secteur public et le secteur privé. Ce « budget de caisse » consolidé pourrait, en outre, servir à la mise au net des besoins courants de financement et à l'indication des moyens correspondants de couverture.

En Allemagne Fédérale, ces documents existent, en partie, sous la forme du Compte Economique de la Nation, de la Situation en capital-espèces et des situations de l'évolution en trésorerie des budgets des différentes collectivités territoriales. Mais elles doivent faire l'objet de nombreux calculs d'ajustement et les documents utilisés sont arrêtés à des dates très différentes.

Il n'a été question, jusqu'ici, principalement, que des budgets des collectivités territoriales, c'est-à-dire du *secteur public* au sens étroit. Or, dans la plupart des pays, des tâches de la puissance publique sont confiées à des organismes de droit public et à des « fonds spéciaux ». Il y a là une telle confusion du secteur public et du secteur privé qu'il est souvent difficile, sinon impossible, de tracer une nette démarcation. On a affaire à des « puissances financières intermédiaires » (F. K. Mann), autrement dit, à la *parafiscalité* qui pose de nouveaux problèmes quant à la comparabilité internationale.

Quels sont les critères de distinction entre secteur public et secteur privé ? Le statut juridique externe, la subordination réelle ou l'utilisation des deniers publics ? Parmi d'autre critères, il est encore possible de citer le principe des dépenses brutes ou des dépenses nettes, la compensation des coûts, l'intention de réaliser un bénéfice, etc...

Chacun de ces critères présente des avantages et des inconvénients : le statut juridique, par exemple, comporte l'avantage de la netteté ; mais on se heurte alors souvent à l'inconvénient de ne pouvoir prendre en compte la fonction économique de l'organisme examiné. Or, un budget est tout à la fois un phénomène politique, juridique, financier, admi-

nistratif et économique (16). Toute tentative faite pour tracer une nette démarcation ne constitue qu'une solution de fortune dont on ne doit pas se dissimuler les inconvénients.

Il convient donc de s'en remettre à une convention — surtout en ce qui concerne les comparaisons internationales — pour tracer cette délimitation en présence des trop nombreux critères utilisés. Qu'il me soit permis, à ce propos, d'appeler l'attention sur les études comparatives de la Commission du Bénélux qui fournissent un exemple de ce qu'il y aurait lieu de faire (17).

En Allemagne Fédérale, les principales puissances financières intermédiaires sont les Assurances Sociales (budget social), les représentations professionnelles (*Ständefiskus*) et les finances des Eglises. En outre, on peut citer le fonds de compensation (*Lastenausgleichfonds*), l'aide aux investissements et quelques syndicats intercommunaux dans le domaine de l'enseignement et de la protection contre les eaux. Enfin, les entreprises industrielles de la Fédération, ses participations financières, le « Fonds spécial de la Fédération » (notamment le fonds de l'aide économique européenne), les Chemins de Fer et les Postes.

Toutes les définitions statistiques dans ce domaine sont difficiles. En ce qui concerne les représentations professionnelles, par exemple, il s'agit des Chambres de Commerce et d'Industrie, des Chambres d'Agriculture et de Métiers, des Chambres de Médecins, de Vétérinaires et de Pharmaciens. Dans quelle mesure ces institutions, qui possèdent le pouvoir de faire recouvrer leurs cotisations, constituent-eles des auxiliaires de la puissance publique ?

Les différentes Eglises, enfin, font percevoir des impôts à leur profit. Mais peut-on parler de parafiscalité lorsqu'il est possible aux fidèles de déclarer qu'ils quittent leur église ?

8. — Enfin, on a trop sous-estimé l'importance du problème des *recettes et des dépenses invisibles de l'Etat*. Que l'on songe à la multitude des exonérations et des réductions d'im-

(16) Cf. G. Bombach, Staatshaushalt und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, *Finanzarchiv* N.S., vol. 17, Cahier 3, 1957, pp. 344 sqq. et W. Albers, Der Umfang der staatlichen Tätigkeit und ihre wirtschaftlichen Wirkungen, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 77, 1956, pp. 176 sqq.

(17) Union douanière Néerlando-Belgo-Luxembourgeoise, *Etudes comparatives des budgets belge, néerlandais et luxembourgeois.*

pôts qui constituent des subventions occultes dont la signification économique est considérable. Si elles étaient remplacées par de véritables subventions, il n'y aurait aucune modification économique, mais la contexture et le volume du budget — donc du secteur public — seraient modifiés. Il en est de même des crédits consentis par l'Etat, des bonifications d'intérêts et des garanties accordées. Toutes ces mesures ont pour caractère commun de produire des effets économiques plus importants qu'on ne pourrait le croire en examinant leur volume budgétaire et de modifier, au profit des activités favorisées par l'Etat, les conditions de concurrence et de coût

Il est d'autant plus difficile d'analyser ces mesures, et leurs effets, qu'elles n'apparaissent pas en pleine lumière. Par exemple, en réponse à une question parlementaire (18) au sujet des subventions fédérales, le Ministère des Finances a dû reconnaître qu'il n'existait pas de définition satisfaisante de la subvention. Le total — incomplet — des « prestations financières et des avantages accordés » représente 12 916 milliards de Marks, dont 3 994 milliards pour des avantages fiscaux invisibles. Cette somme d'environ 4 milliards se décompose en :

— 499 millions pour l'Agriculture,
— 1 763 millions pour l'Industrie,
— 201 millions pour les Transports,
— 40 millions pour les professions libérales,
— 680 millions pour le logement,
— 811 millions pour diverses affectations.

En outre, l'abandon ou la réduction d'intérêts sur capitaux prêtés correspond à 600 millions de Marks. Enfin, la moins-value fiscale correspondant à ces subventions n'a pu être chiffrée et l'on n'a pas tenu compte des avantages et dégrèvements accordés par les « Pays » et les Communes.

Il convient de remarquer que ces treize milliards représentent 8 % du revenu national, 25 % des recettes fiscales de l'ensemble de la Fédération, des pays et des Communes et près de la *moitié* des recettes fiscales de la seule Fédération.

On peut admettre que dans les autres Etats, les circonstances ne sont pas plus favorables qu'en Allemagne.

Il ne nous est pas possible d'aborder les problèmes de la

(18) Deutscher Bundestag, 3e Législature, document n° 1229.

fiscalité et des charges fiscales où les tentatives de comparaison n'ont pas jusqu'ici donné de résultats satisfaisants. Les spécialistes reconnaîtront sans peine qu'il existe des difficultés à peu près insurmontables qui s'opposent à toute comparaison valable (19). Mais c'est parce que les hommes politiques ont tiré argument des comparaisons de charges fiscales qu'il convient, en ce domaine, de poursuivre avec la dernière énergie la solution des problèmes qui se posent à nous.

Il ne nous a pas été possible non plus d'aborder les différentes procédures de *vote du budget*. Elles présentent cependant une importance indéniable puisqu'elles exercent leur influence tant sur la formation des décisions de la politique financière que sur la nature et l'intensité des réactions en matière financière. Je n'hésite pas à affirmer que de telles études ne peuvent que confirmer mes conclusions.

En résumé,*l'état actuel des documents budgétaires dans les différents Etats ne permet pas des comparaisons utiles, ce qui exclut la possibilité d'un ajustement des politiques financières dans le cadre d'une politique commune de conjoncture.* Cette conclusion est corroborée par le deuxième rapport général sur l'activité de la Communauté Européenne. On y peut lire que les budgets, très différents les uns des autres, quant à leur structure et à la période à laquelle ils s'appliquent, sont la source de difficultés importantes. La Commision estime qu'il est indispensable de mettre au point des procédures destinées à rendre comparables ces budgets (20). *Sans budgets comparables, sans vocabulaire commun, l'harmonisation des politiques financières et conjoncturelles n'est qu'une* « pleasant illusion ».

Il convient que la recherche se consacre plus encore aux études comparatives (21). Pour ma part, j'estime que les pro-

(19) Cf. pour la République Fédérale, la remarquable étude de G. Zeitel, *Die Steuerlastverteilung in der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, 1959.

(20) Communauté Economique Européenne (Commission) *Deuxième Rapport Général sur l'activité de la Communauté*. mars 1959, p. 45.

(21) Les réformes françaises du budget de l'Etat ont été précieuses pour la République Fédérale précisément parce qu'elles ont montré que la fonction financière du budget ne pouvait pas être « cristallisée » ni juridiquement, ni institutionnellement. Il en est de même de la loi belge du 19 juin 1959 sur le « financement cyclique du Budget » qui présente des aspects intéressants quant à la technique cyclique du Budget. (Cf. J. van Houtte, Le Financement Cyclique du Budget belge, *Finanz-Archiv*, vol. 2, Cahier 2, 1960, pp. 260 sqq.

blèmes qui viennent d'être examinés ont une forte chance de recevoir leur solution. Cette chance consiste en ce que, dans la plupart des Etats, le système budgétaire a besoin d'être réformé et que, dans un grand nombre d'entre eux, des tentatives de réforme ont déjà été entreprises. Il s'agit maintenant d'en rassembler et d'en mettre en œuvre les résultats.

Paul SENF

Professeur à l'Université de la Sarre,
Ancien ministre des Finances de la Sarre.

Problèmes relatifs à l'harmonisation des impôts dans la Communauté Economique Européenne

I

Dans aucun domaine de l'économie politique et de la science financière, les dogmes basés sur des jugements de sentiments et acceptés à cause de leur évidence apparente par la majorité de la population, voire même par beaucoup de théoriciens, ne se conservent avec autant d'acharnement que dans celui des doctrines fiscales. La plupart de ces dogmes reposent sur des conceptions de la théorie économique classique-libérale ainsi que sur la *Weltanschauung* propre à celle-ci.

Il est vrai que la théorie économique moderne fondée par J.M. Keynes s'est dégagée de plus en plus de la conception erronée d'après laquelle il serait possible de déduire immédiatement de faits et données micro-économiques des conclusions relatives à des phénomènes macro-économiques correspondants ; ainsi, de nos jours, on ne confère plus à l'épargne spontanée des ménages le caractère d'une « vertu » économique absolue mais, contrairement à la théorie classique, le jugement porté sur l'utilité de cette épargne pour l'économie nationale toute entière est subordonnée à la situation conjoncturelle ou structurelle de cette économie. En revanche, la théorie de l'impôt est toujours dominée par l'idée qu'il implique une diminution du revenu national — une « charge » sur la formation globale de capital et partant, sur la croissance économique — de la même façon qu'il constitue une « déduction » du revenu (et, le cas échéant, de la fortune) du contribuable individuel.

En d'autres termes, de nos jours encore, beaucoup d'auteurs se rallient à l'opinion formulée par Ricardo qu'en fin de compte, toute politique fiscale ne serait autre chose qu'un choix à faire entre plusieurs « maux » et qu'il faudrait s'abstenir dans la mesure du possible d'augmenter les charges fiscales puisque d'un côté, l'impôt aurait des répercussions nuisibles sur l'initiative et l'épargne privée et que, de l'autre côté, les produits fiscaaux seraient en général utilisés par l'Etat d'une façon prodigue et peu productive. Au fond, de telles opinions remontent à la fameuse thèse de *J.B. Say*, à savoir que « du moment que cette valeur (c'est-à-dire l'impôt) est payée par le contribuable, elle est perdue pour lui ; du moment qu'elle est consommée par le gouvernement ... elle est perdue pour tout le monde, et ne se reverse point dans la société ».

Or, en ce qui concerne ce dernier point, la théorie financière a relevé depuis longtemps le fait que, régulièrement, le processus de prélèvement d'impôts comporte deux temps ou phases ; autrement dit, un jugement intégral sur les effets de l'impôt ne doit pas se borner à l'examen des répercussions du prélèvement comme tel, mais doit considérer aussi celles qui résultent de l'emploi des produits fiscaux par l'Etat. Il est vrai qu'on pourrait imaginer une situation où une partie de ces produits soit « momifiée » passagèrement ou même « anéantie » d'une manière définitive. Un tel emploi des ressources fiscales peut former un élément d'une politique anti-inflationniste ; elle consiste dans la « stérilisation » d'avoirs publics auprès de l'Institut d'Emission ou bien dans le remboursement de dettes de l'Etat envers cet Institut. Cependant, même dans ces conditions, les sommes en question ne constituent pas une véritable « charge » économique, car leur emploi rapporte, comme « contre-valeur » des effets du prélèvement, l'effet positif d'une diminution de l' « érosion » autrement inévitable du pouvoir d'achat de la monnaie.

S'il était vrai que tout impôt est une « charge » pour l'économie nationale, l'accroissement énorme des rendements fiscaux que l'on observe partout depuis une cinquantaine d'années aurait dû être accompagné par un ralentissement de la croissance économique. On n'ignore pas que les prélèvements fiscaux ont augmenté non seulement d'une manière absolue, mais encore par rapport au produit national, de sorte qu'aujourd'hui,

ils représentent environ trois fois à trois fois et demie la quote-part de 1914.

Cependant, en vérité, cet accroissement des charges fiscales (de même que celui des dépenses publiques qui se réalisait parallèlement et dont il est le reflet) n'a pas empêché une forte croissance simultanée du produit national — on pourrait même se demander s'il n'en était pas une des conditions nécessaires.

En tout cas, on constate que, par exemple aux Etats-Unis, le produit national brut, calculé aux prix de 1959, a augmenté de 184,4 milliards de $ en 1930 à 448,6 en 1958, alors que le total des prélèvements fiscaux de l'Etat et des communautés locales (*social security taxes* comprises) s'accroissait de 18 à 113 milliards de $. Cependant, bien que l'augmentation des charges fiscales dépasse de loin celle du produit national — leur part dans le revenu national montait de 13 % à 31 % — le revenu national réel net d'impôts doublait au cours de la période en question (116,4/335,6 milliards de $).

Notons encore que si l'impôt formait effectivement une « charge » pour l'économie nationale, il s'ensuivrait que le pays où la part de l'impôt dans le revenu national est la plus faible serait le plus riche. Or, en réalité, on observe, au contraire, que, dans les pays dits sous-développés, les rendements fiscaux — soit par tête d'habitant, soit par rapport au revenu national — sont bien inférieurs à ceux des pays développés. En tous cas, les différences internationales relatives au niveau de l'imposition ne sont pas en corrélation avec les différences semblables du niveau de bien-être des pays respectifs.

Dans l'hypothèse où les produits fiscaux sont utilisés d'une façon économiquement raisonnable, on ne peut parler, au point de vue macro-économique, d'une véritable « charge fiscale » qu'autant que l'Etat se sert de formes et techniques fiscales irrationnelles et que la répartition des obligations fiscales engendre des effets nocifs pour la croissance économique. Quelques auteurs se sont efforcés d'arriver à un certain raffinement de cette constatation ; ils affirment que l'impôt aboutirait à une altération au moins potentielle de *l'allocation of national resources* dans la mesure où les sommes prélevées sont employées par l'Etat d'une manière moins productive que si elles étaient restées entre les mains des contribuables. Cependant, cette précision n'a pas grande valeur scientifique puisqu'elle

ne se prête pas à la quantification : il est presque impossible d'arriver à une expression exacte de la valeur des services publics qui, tels l'enseignement public, la recherche scientifique ou l'hygiène publique, n'accusent qu'une « rentabilité indirecte ».

Le jugement à porter sur le caractère onéreux de l'impôt change dès qu'on examine celui-ci du *point de vue micro-économique*. Pour le contribuable individuel, l'impôt constitue en effet une véritable « charge » en ce sens qu'il diminue, au profit de la satisfaction de besoins publics (collectifs), sa faculté de disposer de son revenu d'une manière autonome. Voilà ce qui, en principe, est vrai pour chaque impôt. Cependant, du point de vue psychologique, il existe une différence souvent relevée entre les contributions dites « directes » et celles nommées « indirectes » : celles-là exercent une « pression » dans tous les cas ; pour l'impôt indirect, cette constatation ne vaut que dans la mesure où les individus qui, à la fin du processus de translation de l'impôt en supportent la charge, *ont conscience* du fait qu'ils sont astreints au financement des dépenses publiques par la voie d'une hausse de prix et, partant, d'une réduction de leur revenu réel. Cependant, on a l'impression que, depuis quelque temps, ce que l'on pourrait nommer l'*indirect tax illusion* est en train de s'évanouir d'une manière analogue à la fameuse *money illusion* ; cette évolution s'explique largement par l'activité d'information des syndicats ouvriers et autres organisations.

II

Au total, on ne saurait tirer de l'existence de différences dans le niveau relatif des efforts fiscaux globaux de différents pays aucune conclusion probante quant aux distorsions des conditions de la concurrence internationale entre les pays.

Autrement dit, le fait que, par exemple en 1956, les produits fiscaux et parafiscaux aux Etats-Unis ne s'élevèrent qu'à 26 % du produit national brut alors que dans des Etats tels que la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, le pourcentage respectif fut à peu près de 30 % ne veut nullement dire, à lui seul que les Etats-Unis auraient joui d'un avantage de concurrence sur les autres pays. Théoriquement, dans

l'hypothèse où ces derniers affectent les rendements fiscaux à des buts relativement plus productifs, il serait même concevable que leurs « charges fiscales » réelles aient été inférieures à celles de l'économie américaine.

Par ailleurs, si l'on compare l'Italie d'une part, à la France et à l'Allemagne, d'autre part, on constate que la « charge fiscale » italienne (contributions à la Sécurité Sociale comprises) est quelque peu moins lourde que dans les deux autres pays mais que, néanmoins, le revenu italien par tête, net d'impôts, reste toujours au-dessous du revenu correspondant en France et en Allemagne (1). Si, donc, on appliquait à la fiscalité toute entière les considérations sur lesquelles se fonde le principe de la progressivité de l'impôt individuel, on pourrait aboutir à la conclusion que le « sacrifice fiscal » global d'un pays pauvre, où la part des prélèvements dans le revenu national est relativement petite, est plus grand que celui d'un pays riche à « charge fiscale » plus élevée.

Et enfin, il faut penser que jusqu'à un certain point, la mesure des efforts fiscaux reflète, à côté de différences de structure constitutionnelle, économique et sociale, les idées divergentes des différents pays sur l'utilité ou la nécessité des interventions de l'Etat. De nos jours, de telles différences d'idées jouent un rôle particulièrement important dans le domaine des investissements publics, d'une part, des services sociaux, d'autre part. Ainsi, le fait que dans des pays où l'idée du *Welfare State* trouve une application très large, comme c'est par exemple le cas en France et en Allemagne (2), le « revenu disponible » est relativement bas en comparaison avec d'autres pays où les individus préfèrent la liberté de pourvoir eux-mêmes à leur sécurité en cas de maladie, etc. — comme au Luxembourg et aux Etats-Unis — s'explique amplement par des différences de conceptions politiques et sociales ; évidemment, dans le premier cas, les habitants sont prêts à payer sous forme de contributions obligatoires plus élevées les frais résultants de la

(1) Voir V. de Nardo, Aspetti e problemi fiscali del Mec, *Economia internazionale,* 1958 pp. 313-314.

(2) Total général du « budget social » français (1960) : 53 mrds. de NF ; du « budget social » allemand (1960) : près de 38 mrds. DM.

réalisation de leur idéal social (3). De même, on ne saurait nier qu'un Etat obligé de recourir à des prélèvements fort élevés, puisqu'il doit en affecter une partie considérable à des dépenses consécutives à des événements de guerre, ne se trouve dans une situation désavantageuse par rapport à celle d'un autre Etat qui, pour avoir pu échapper à de telles épreuves, peut se contenter d'efforts fiscaux plus modestes, tout en utilisant la majeure partie de ses ressources à la réalisation d'objectifs productifs. En de telles circonstances, la situation différente des économies nationales en cause résulte moins des différences dans le niveau et le mode d'utilisation des impôts que des circonstances qui ont causé ces différences. Il s'ensuit que, en ce qui concerne les *totaux* des recettes fiscales des divers pays d'un marché commun, il n'existe aucune nécessité économique qui impose l'égalisation ou l'adaptation. Ce n'est que pour certains impôts *individuels* ainsi que pour la structure des systèmes fiscaux qu'une harmonisation semble indiquée.

III

A. — La composition des systèmes fiscaux varie dans le temps et dans l'espace. Il est vrai qu'à long terme, les pays d'une structure socio-économique semblable, quand ils se trouvent vis-à-vis de problèmes financiers déterminés, cherchent à les résoudre au moyen de méthodes de financement similaires. C'est ainsi que, de nos jours, la fiscalité de la plupart des économies nationales développées repose avant tout sur l'impôt sur le revenu, d'une part, l'impôt sur le chiffre d'affaires, d'autre part ; de même, on observe depuis quelque temps une tendance générale vers une diminution, au moins relative, de l'importance des taxes sur les biens de consommation de première nécessité ; enfin, dans aucun Etat membre de la Communauté Economique Européenne, on ne trouve plus de capitations, d'impôts de classes ou de taxes sur le bétail, etc.

(3) Récemment, John Moss dans un article publié dans le *National Tax Journal*. vol. XII, n° 3 — 1959, a mis clairement en relief l'opposition entre *independence* et *security* ainsi que les conséquences fiscales et économiques qui en découlent.

Mais, d'autre part, le poids des divers éléments des différents systèmes fiscaux actuels aussi bien que la construction technique de leurs éléments reflètent toujours des *particularités nationales* plus ou moins grandes (4).

Ces particularités proviennent de raisons multiples. Elles s'expliquent, entre autres, par des différences dans la constitution politico-juridique des Etats en question, par un degré variable, selon les pays, du traditionalisme des politiciens et des fonctionnaires, mais aussi par des différences relatives à la mesure du développement économique, à la capacité de l'administration fiscale, à la mentalité des contribuables et enfin, aux idées des gouvernements et de la majorité de la population sur la répartition des charges fiscales considérée comme « juste » et adéquate.

Il serait utopique de croire que des *Etats résolus à s'intégrer économiquement* renonceraient à toutes les particularités nationales qui se reflètent dans la structure différente de leur fiscalité. Mais on peut s'attendre que les pays membres d'un marché commun s'attachent à réaliser une certaine *assimilation graduelle de leurs systèmes fiscaux* dans la mesure où, d'une part, *une telle adaptation est nécessaire pour éviter des distorsions des conditions de concurrence internationale* et où, d'autre part, *elle est facilitée par la libération croissante des échanges d'hommes, de capital et de marchandises.* Pour qu'on puisse aménager avec succès une politique tendant à l'assimilation qualitative des systèmes fiscaux, il faut qu'on s'entende d'avance sur les principes fondamentaux de la politique économique et sociale tenus pour désirables. En d'autres termes, une certaine adaptation structurelle des systèmes fiscaux nationaux est subordonnée à un *accord préalable* sur les *postulats socio-économiques considérés par toutes les nations concernées comme des buts suprêmes à réaliser et sur la hiérarchie de ces buts.* (Dans cet ordre d'idées, je me réfère au memorandum de M. Müller-Armack envisageant la création d'un « Conseil Européen de Conjoncture ») (5).

(4) Cf. F. Neumark, Internationale Gemeinsamkeiten und nationale Eigenarten der Finanzpolitik, *Kyklos*, 2, 1948.

(5) Cf., entre beaucoup d'autres, T. Scitowsky, *Economic Theory and western European Integration*, Londres, 1958.

Ce qui est donc d'une importance décisive pour la future politique fiscale des membres de la Communauté Economique Européenne, c'est qu'ils arrivent à une entente sur les questions suivantes :

1° Quelle politique économique et financière doit-on appliquer (politique ultra-libérale ? politique interventionniste ? politique dirigiste ?).

2° Quelle est l'importance absolue et relative attribuée au « plein emploi », d'une part, à la stabilité monétaire, d'autre part ?

3° Jusqu'à quel degré entendent-ils appliquer des mesures de redistribution ou de nivellement du revenu, en vue de corriger certaines défectuosités économiques et sociales du mécanisme de répartition propre à l'économie de marché ?

B. — Pour des raisons diverses, il n'est guère possible de donner une idée tout à fait exacte de la *composition actuelle des systèmes fiscaux des Etats membres de la Communauté Economique Européenne.* Ainsi, les comparaisons internationales officielles des charges fiscales ne considèrent souvent pas toutes les collectivités publiques et parafiscales autorisées à prélever des impôts, taxes et contributions obligatoires.

Ce qui est plus important, c'est que non seulement les critères de distinction entre « impôts directs » et « impôts indirects », mais aussi ceux qui déterminent la ligne de démarcation entre « impôts sur le revenu et sur le capital » d'une part, « impôts sur la dépense » d'autre part, varient de pays en pays. Par exemple, il est assez déroutant qu'en France dans l'officielle « classification économique des recettes fiscales de l'Etat » (ainsi que depuis quelque temps, dans des publications allemandes également), on compte parmi les « impôts sur le capital (ou la fortune) », non seulement les impôts sur les successions, mais encore ceux sur les opérations de bourse, les assurances, etc.

Sous toutes les réserves nécessaires, on peut dire qu'en 1957, dans le total des produits fiscaux, la part des plus importants « impôts directs » c'est-à-dire de ceux sur le revenu, les sociétés de capitaux et la fortune s'éleva au Luxembourg, à 66 % ; aux

Pays-Bas, à 61 %; en Belgique et en Allemagne, à 51 %; en France, à près de 40 % et en Italie, à près de 33 %. Ajoutons qu'aux Etats-Unis ledit pourcentage est de presque 76 % (*social security taxes* comprises : 80 %), alors que dans la plupart des pays dits sous-développés, il reste au-dessous de 30, voire même de 25 %.

J'avoue franchement que je partage l'opinion, jugée aujourd'hui par beaucoup de gens un peu « démodée », que du point de vue de leurs effets sur les prix (autrement dit: de leurs chances de translation), il y a des différences essentielles entre l'impôt général sur le revenu (et celui sur la fortune) d'un côté, et les taxes sur les consommations (celle sur le chiffre d'affaires comprise) (6) de l'autre. Alors que ces dernières, conformément à l'intention du législateur, sont régulièrement rejetées sur les acheteurs des biens en question, les premiers — à condition que la notion fiscale du revenu corresponde parfaitement à celle de la théorie économique — restent à la charge du contribuable dont ils diminuent le revenu disponible. Ajoutons cependant que, d'une part, dans l'hypothèse d'une certaine élasticité de la demande, les taxes sur les consommations — même dans le cas d'une soi-disant répercussion intégrale — affectent le profit du vendeur et que, d'autre part, l'impôt sur le revenu influence le niveau absolu et relatif de la consommation, de l'épargne ainsi que d'une manière directe ou indirecte, celui de l'investissement. Par conséquent, il est vraisemblable qu'une répartition différente des charges fiscales entre impôts directs et impôts indirects entraîne des effets économiques et sociaux différents. Pourtant il serait exagéré et peu réaliste de vouloir tirer de cette constatation la conclusion que des économies nationales intégrées devraient aspirer à la réalisation d'une *structure tout à fait uniforme* de leurs systèmes fiscaux afin d'éviter les distorsions des conditions de concurrence internationale. A ce propos, il est suffisant — mais, en même temps, il serait désirable, voire même nécessaire — *de réaliser une certaine adaptation ou harmonisation de la composition des charges fiscales.*

(6) Les impôts réels sur les rendements y peuvent être assimilés.

IV

A. — Du point de vue des systèmes fiscaux actuellement en vigueur dans les pays membres de la Communauté Economique Européenne, *une harmonisation* (7) *structurelle pourra se faire de plusieurs manières.*

D'un côté, la France et l'Italie, tout en diminuant simultanément le poids relatif des impôts sur les consommations, pourraient s'efforcer d'élargir le champ d'application de leurs impôts directs, avant tout celui des impôts sur le revenu et sur les sociétés de capitaux ; de cette manière, elles se rapprocheraient du modèle hollandais-allemand. De l'autre côté, il serait possible que les pays du Benelux et l'Allemagne diminuent l'importance relative des impôts directs au profit de leurs taxes indirectes, réduisant ainsi la distance qui sépare leur fiscalité de celle des nations latines. Naturellement, on pourrait songer aussi à une certaine combinaison de ces deux procédés.

Pour ma part, je suis nettement en faveur de la première alternative (8). Comme preuve de ce qu'en émettant cette opinion, je ne suis nullement inspiré par des préjugés nationaux, j'avancerai simplement ce fait que mon opinion est partagée par plusieurs savants italiens et français (par exemple Laufenburger). Les deux arguments principaux en faveur d'une plus forte accentuation des impôts directs sont les suivants :

D'une part, *les impôts sur le revenu*, la fortune, les successions etc. sont bien plus propres que les taxes sur les consommations à se conformer au principe fondamental d'une répartition des obligations fiscales d'après les facultés contributives des individus. D'autre part, ils *se prêtent mieux que les impôts indirects à la réalisation d'une politique fiscale conjoncturelle* puisqu'ils accusent un plus haut degré de

(7) La notion d'« harmonisation » telle qu'elle est employée dans l'exposé récent correspond à celle d' « integrazione tributaria positiva » avancée par G. Stefani (cf. son étude dans *Rivista di Politica Economica*, 1960, p. 59).

(8) L'avis contraire est défendu entre autres par Ganser-Wilhelmi : *Harmonisierung der Steuersysteme in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Bergisch-Gladbach O.J. (1957). Voir aussi les remarques de C. Cosciani : Problèmes fiscaux de la Communauté Economique Européenne, *Public Finance*, vol. XIII, 1958, p. 213.

« *built-in-flexibility* » et qu'ils peuvent plus aisément servir d'instrument d'une politique fiscale activement flexible (élastique). Par ailleurs, seuls les impôts sur le revenu et la fortune taxes successorales y compris) sont susceptibles d'être mis au service d'une politique de redistribution, à moins qu'on ne veuille appliquer une forme de l'impôt sur le chiffre d'affaires telle qu'elle existe en U.R.S.S. ; toutefois un tel régime ne serait pas compatible avec les principes qui sont à la base des économies occidentales.

Pour des raisons diverses, il me semble que, pour les pays membres de la Communauté Economique Européenne, *une proportion entre* impôts directs et impôts indirects de près de 55 : 45 serait indiquée. Du point de vue des impôts directs, une telle proportion serait supérieure à celle existant à présent en France et en Italie, alors qu'elle resterait sensiblement au-dessous de la proportion hollandaise et luxembourgeoise. Il va sans dire qu'une telle adaptation structurelle de la fiscalité ne sera réalisable que par étapes et dans un délai assez long. Cependant il serait fort désirable que les pays membres de la C.E.E. s'entendent aussi vite que possible sur le but final à réaliser, afin de pouvoir d'ores et déjà en tenir compte lors de leurs réformes fiscales futures.

B. — Ce qui importe pour une politique d'adaptation de la structure des systèmes fiscaux nationaux à côté et au-delà de la réalisation d'une proportion plus ou moins semblable entre impôts directs et impôts indirects, c'est un certain *rapprochement international de la composition de ces deux groupes d'impôts.*

En ce qui concerne les *impôts « directs »*, tous les membres de la Communauté prélèvent un impôt sur le revenu, une taxe successorale et, à la seule exception de la Belgique, un impôt sur les sociétés de capitaux. Par ailleurs, la situation est fort différente selon qu'on considère les impôts réels sur les rendements d'une part, l'impôt général sur la fortune d'autre part.

En Belgique et en Italie, *les impôts sur les rendements* (« Ertragsteuern ») forment une partie intégrante du régime de l'impôt sur le revenu *lato sensu*. Le fait que, dans ces pays, moins de 30 % seulement du total des produits de l'imposition personnelle et réelle des revenus proviennent de l'impôt sur le revenu proprement dit (en Italie, impôt sur les sociétés y

compris), marque une nette opposition avec les Etats du Benelux et l'Allemagne. En effet, dans ce dernier pays, le pourcentage s'élève à près de 70 %. En ce qui concerne la France, la situation actuelle est difficile à caractériser : d'une part, eu égard à l'abolition formelle de l'ancien système des impôts cédulaires (1948), on pourrait parler d'une tendance à se rapprocher du système néerlandais-allemand. D'autre part, au point de vue matériel, le régime appliqué au cours de la dernière décennie (1949-59) était encore assez loin de réaliser l'unification de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il faut espérer que la réforme de fin 1959 réussira à débarrasser le régime français du grand nombre d'éléments semi-réels qu'il a toujours conservés ; actuellement, il semble que ce « progrès incontestable » c'est-à-dire l'unification de l'impôt sur le revenu prévue par la loi du 28-12-1959, est racheté par de nouvelles et graves complications (9).

Le fait qu'on rencontre, à côté d'un impôt personnel et progressif sur le revenu global, des impôts réels sur certaines catégories de revenus particuliers s'explique en partie par un certain conservatisme, en partie par le désir de certains Etats de se conformer par là au principe de la discrimination fiscale des revenus. Dans d'autres pays, comme en Allemagne, des considérations relatives au « compromis fiscal » jouent un rôle décisif dans le maintien des *Ertragsteuern* qui, aujourd'hui, représentent 94 % du total des ressources fiscales communales.

On n'ignore pas que le *principe de la discrimination fiscale des revenus* peut être appliqué de plusieurs manières (10) ; à part la juxtaposition à l'impôt personnel d'impôts réels, on peut, dans le cadre du premier, instituer un traitement différentiel de l'*earned income* et de l'*investment income* (Angleterre) ou compléter l'impôt général personnel et unique sur le revenu par un impôt général et personnel sur la fortune (Suisse, Allemagne, pays scandinaves, Pays-Bas, etc.). Il me paraît recommandable de développer au sein de la Communauté Economique Européenne : 1° un type d'impôt sur le revenu

(9) H. LAUFENBURGER, L'impossible « réforme fiscale », R.S.F., vol. LII, 1960, p. 9.

(10) Cf. F. NEUMARK, Considérations sur la discrimination fiscale des revenus, *Archivio Finanziaro*, I, 1950, pp. 238-256.

tout à fait personnel, à compléter soit par un impôt sur la fortune soit par des taxes effectivement réelles sur la propriété foncière (bâtie et non-bâtie) et sur le capital commercial- industriel — toutes les deux assises sur la valeur et non pas sur le revenu ; 2° un impôt sur le revenu du capital mobilier (impôt à caractère réel et non déductible de l'impôt sur le revenu, sauf dans le cas où il s'agit de sociétés de capitaux). A la rigueur, on pourrait admettre une certaine combinaison entre un impôt (fort modique) sur la fortune et les trois contributions réelles mentionnées.

En ce qui concerne *la composition des impôts indirects*, les efforts tendant à une harmonisation des systèmes fiscaux devraient être utilisés tout d'abord pour *abolir partout* dans la mesure du possible, les *droits d'enregistrement* (à l'exception des droits successoraux) *et les impôts rattachés* (timbre, etc.). En effet, toutes ces contributions, quels qu'en soient le nom et le mode de perception, sont complètement démodées (11) ; elles ne correspondent plus du tout aux conditions économico-financières de nos jours et les grandes différences quantitatives et qualitatives qu'elles accusent de pays en pays sont un obstacle sérieux au libre échange des capitaux entre les Etats membres du Marché commun. Par ailleurs, dans la plupart des pays concernés, l'abolition de ces droits, qui ont perdu leur raison d'être dans une fiscalité moderne et rationnelle, n'engendrerait pas une perte de recettes si grave qu'elle ne pût être compensée par une légère augmentation des taux des impôts indirects restants.

Ces derniers consistent en *l'impôt sur le chiffre d'affaires* d'une part, *les taxes sur les consommations*, de l'autre.

L'importance relative du premier impôt (12) aussi bien que celle des accises spéciales varie considérablement parmi les pays membres de la Communauté Economique Européenne, dans le cadre de la fiscalité totale aussi bien que dans celui des impôts indirects. Il est probable qu'une certaine diminution

(11) Cf., par exemple, les remarques critiques dans l'article « The nuisance of stamp duties », publié dans la *Midland Bank Review*, mai 1959, pp. 3 sqq, ainsi que G. Siara, Harmonisierung der Kapitalverkehrsteuern, *Der Volkswirt*, 13, (1959) pp. 2468 sqq.

(12) Part de l'impôt sur le chiffre d'affaires dans le total des produits fiscaux (Etat et collectivités locales) en 1956 : Italie, 21 % ; Allemagne, 26 % ; France, 38,5 % (en chiffres ronds).

de ces différences nationales résulterait, d'une façon quasi automatique, de l'adaptation, recommandée plus haut, de la proportion entre impôts directs et impôts indirects. Mais il resterait à déterminer si — et, le cas échéant, dans quelle mesure — l'harmonisation des régimes de l'impôt sur le chiffre d'affaires, d'une part, de la structure du groupe de taxes sur les consommations, d'autre part, est utile et réalisable. Avant de répondre à cette question (cf. section V), j'aimerais insister sur le point suivant :

A long terme, il est probable que, dans la mesure où le bien-être des peuples s'accroîtra et où, par conséquent, diminuera l'importance relative de la consommation de la plupart des objets actuellement soumis à des taxes spéciales, il sera utile ou même nécessaire d'aboutir à une imposition de la dépense qui se fonde plus qu'aujourd'hui sur la *taxation de biens de consommations durables.* Par ailleurs, une telle politique fiscale se recommande aussi pour des motifs exposés, entre autres, par F. Perroux. Selon cet éminent économiste, il y aurait « la nécessité de créer, par le système fiscal, une non-consommation compensatrice » à condition que soit définitivement vérifiée l'opinion d'après laquelle lesdits biens entrent en concurrence avec l'épargne (13).

V

Même dans l'hypothèse d'une adaptation assez large de la structure des systèmes fiscaux nationaux, des *différences* susceptibles de donner lieu à des distorsions des conditions de concurrence internationale peuvent subsister *par rapport au régime de tel ou tel impôt individuel.* Cela est vrai surtout pour les deux éléments les plus importants de la fiscalité des pays membres de la C.E.E.

A. — En ce qui concerne *l'impôt sur le chiffre d'affaires,* rappelons l'opposition entre le système français de la taxe sur la valeur ajoutée et le type allemand de l'impôt à cascade.

Pour réduire les difficultés résultant pour le commerce extérieur des différences essentielles entre ces deux systèmes, on recourt, comme on le sait, au *principe de destination,* alors

(13) F. Perroux, La recherche de la stabilité : les facteurs réels, *Economie Appliquée,* 1958, Tome XI, p. 121.

que dans le domaine des impôts directs, on applique le *principe d'origine*. Les problèmes importants dans cet ordre d'idées ont fait l'objet d'études sérieuses lors de la dispute relative à l'impôt sur le chiffre d'affaires qui s'éleva, il y a quelques années, au sein de la C.E.C.A. A ce propos, je me réfère au Rapport Tinbergen ainsi qu'aux publications de Schmölders, Cosciani, Regul, Shoup, etc. Sans pouvoir entrer ici dans une discussion des détails, je me bornerai à remarquer que, même dans le cas du maintien des deux régimes différents, il ne serait peut-être pas tout à fait impossible d'arriver à une solution passablement satisfaisante pour toutes les parties intéressées. Le compromis serait sans doute grandement facilité par une *réduction sensible du tarif de la T.V.A.* française.. Mais il est certain que *l'application du même régime de l'impôt général sur la dépense dans tous les Etats membres de la C.E.E.* ferait progresser considérablement les effort en vue d'une harmonisation de la fiscalité. Bien que *la T.V.A. française* ne soit pas non plus un type idéal à tous les points de vue. elle *semble préférable à l'impôt à cascade*. Il va sans dire que son adoption par les cinq autres membres de la C.E.E. pourrait se borner aux éléments du système ; autrement dit, elle ne devrait pas nécessairement s'étendre à toutes les particularités et aux taux du tarif.

B. — Si, d'une part, l'application du type français de l'impôt sur le chiffre d'affaires dans tous les pays membres paraît indiquée, de l'autre, l'adoption par la France, la Belgique et l'Italie du *type allemand-hollandais* de l'*impôt général sur le revenu* serait d'une importance décisive pour une harmonisation effective des systèmes fiscaux. La récente réforme française est déjà un pas dans la bonne direction. Cependant, la décision de placer dans l'avenir le centre de gravité dans l'imposition personnelle du revenu global ne suffit pas, à elle seule, pour atteindre le résultat désiré ; cette décision doit être complétée par une *harmonisation assez large des détails techniques* tels que les dispositions légales relatives aux méthodes d'assiette, à l'étendue du devoir fiscal subjectif et objectif, aux principes de recouvrement, etc.

Pour ne pas être long, je me bornerai à quelques remarques, plutôt aphoristiques, sur un petit nombre des problèmes qui se posent.

Il convient, en premier lieu, de signaler qu'il serait fort désirable de *créer une notion fiscale du revenu uniforme* pour toutes les législations ainsi que de *déterminer*, d'une manière aussi conforme qu'il est possible, *l'objet de l'impôt*. Par exemple, il faudrait non seulement englober dans le revenu imposable les salaires et traitements mais encore *abolir toutes sortes d'exemptions*, actuellement prévues dans les lois de plusieurs pays *pour certains intérêts d'emprunts publics et d'obligations semi-publiques*. Ensuite, il faudrait mettre fin aux dispositions permettant la déductibilité de l'impôt lui-même ; et enfin, une méthode plus ou moins uniforme de l'imposition des *capital gains* s'impose. Dans cet ordre d'idées, une solution qui se rapproche de celle appliquée aux Etats-Unis semble recommandable. Plus exactement, on pourrait penser à assujettir les gains de capital « réalisés » en dehors d'une entreprise industrielle-commerciale à un tarif spécial dont le maximum égalerait la moitié du taux marginal du tarif ordinaire, tout en restreignant l'application d'un tel impôt aux cas où le délai entre l'achat et la vente des effets, immeubles, etc. ne dépasse pas une année.

En ce qui concerne *le traitement fiscal des pertes d'exploitation*, on observe déjà, depuis quelque temps, un rapprochement progressif entre les divers pays. A mon avis, la solution la plus rationnelle à adopter par tous les membres du Marché Commun serait celle des Pays-Bas : report déficitaire en avant pour une durée de six ans, combiné avec la faculté d'un report en arrière pour une année ainsi que d'autres facilités pour les sociétés de capitaux nouvellement fondées et les cas de liquidation.

Une question particulièrement importante pour l'harmonisation de la législation relative à l'impôt sur le revenu est celle du *traitement fiscal des profits de sociétés de capitaux*, en général, *des distributions de dividendes*, etc., en particulier, traitement qui, à présent, change beaucoup d'un pays à l'autre.

Tout en ne méconnaissant pas que les différences nationales, par rapport à l'importance absolue et relative de l'impôt sur les sociétés de capitaux, ne s'expliquent pas seulement par des tarifs différents, mais aussi par le fait que le rôle joué par ces sociétés varie de pays à pays, il nous semble qu'une harmonisation est désirable, surtout pour les problèmes suivants :

1°) la question de savoir s'il convient d'appliquer un taux *unique* ou un tarif *différentiel* aux parts distribuées et non distribuées des profits de sociétés anonymes, etc. ;

2°) la proportion entre le taux de l'impôt sur les sociétés de capitaux d'un côté, le taux maximum de l'impôt sur le revenu de l'autre côté ;

3°) la question d'une « double imposition » partielle ou totale des dividendes, et

4°) le problème d'une imposition différentielle des diverses catégories de revenus du capital (dividendes, intérêts, primes, lots, etc.).

Pour ce dernier point, rappelons qu'une telle discrimination fiscale existe actuellement en France et en Belgique, alors qu'en Allemagne et aux Pays-Bas, tous les revenus du capital mobilier sont soumis au même taux. Or, il est évident que *de telles différences dans le traitement fiscal de ces revenus selon les divers pays porte sérieusement atteinte aux mouvements internationaux de capitaux, si importants pour un véritable marché commun.*

Dans le domaine des dispositions destinées à tenir compte de *la situation personnelle du contribuable individuel*, on constate, depuis quelque temps, un certain rapprochement des législations nationales. Cependant, ce rapprochement a trait aux modalités plutôt qu'au niveau des facilités accordées, avant tout, aux familles nombreuses. Evidemment, il serait vain de vouloir s'attendre à un accord parfait sur les exemptions personnelles, les décotes pour charges de famille, etc. : aucune nation ne renoncera au droit de poursuivre une politique fiscale conforme à ses idées sur l'évolution démographique désirée. Mais il faut penser que de très grandes différences entre les *personal allowances* admises par les divers pays pourront former un sérieux obstacle aux migrations internationales de la main-d'œuvre, souvent fort utiles du point de vue d'une certaine égalisation des marchés nationaux du travail.

Dans cet ordre d'idées, mentionnons brièvement le problème de *l'imposition du revenu des ménages*. Il est vrai que, depuis deux ans, l'Allemagne, en adoptant le régime américain du *splitting* des revenus des époux, s'est largement rapprochée du régime français du « quotient familial ». Mais il subsiste

toujours certaines différences assez importantes et, par ailleurs, les réglementations en vigueur dans les autres pays membres de la Communauté Economique Européenne se distinguent encore beaucoup de celles de la France et de l'Allemagne. Certes, l'harmonisation des législations sous ce rapport sera fort difficile, mais elle est indispensable.

Un problème des plus importants et des plus compliqués concerne les *modalités de l'assiette.* Pour en juger, il faut considérer, à côté des dispositions légales, la pratique administrative. Notons que c'est dans ce domaine qu'on trouve la plupart des réglementations dirigistes qui donnent lieu à des distorsions des conditions de concurrence internationale. D'autre part, dans tous les Etats membres de la Communauté Economique Européenne, à l'exception des Pays-Bas, la plus grande partie (sinon la totalité) des revenus agricoles est imposée *d'une manière forfaitaire ou indiciaire.* Dans plusieurs pays, notamment en France et en Italie (ainsi que dans une moindre mesure, en Belgique) de telles méthodes sont appliquées, aussi, à une partie considérable des revenus commerciaux-industriels et à ceux des professions libérales. On sait, par exemple, qu'en 1957, près des trois-quarts de tous les commerçants et industriels français proprement dits, disposant de plus de la moitié des revenus concernés, jouissaient du régime du *forfait* et que le pourcentage correspondant, pour les artisans, s'élevait même à plus de 90 %. Nul doute que les avantages que ce régime procure, en comparaison de l'imposition du profit réel, n'exercent une grande influence sur les conditions de développement des différents secteurs économiques et qu'ils ne donnent lieu à une déviation des ressources nationales de leur allocation optimale. Etant donné que les réglementations en question diffèrent beaucoup de pays à pays, elles reviennent, au fond, à une imposition différentielle des revenus dont on parlera dans la section suivante. En outre, on peut y assimiler les différences nationales quant à la *notion des dépenses d'exploitation déductibles* (14), notion qui, dans nombre de législations actuelles,

(14) On pourrait y assimiler les différences internationales relatives aux principes d'évaluation, modalités d'amortissement, etc. (Sur ces dernières, voir l'étude comparée dans *Sonderheft Nr. 1* de l' « Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslands », Bundesministerium der Finanzen, Bonn, février 1960.

tend à être élargie à un tel degré que la ligne de démarcation entre l'emploi du revenu imposable et les charges d'exploitation véritables s'efface de plus en plus.

VI

Le dernier complexe de problèmes à étudier dans cet exposé est relatif au traitement différentiel ou discriminatoire de la matière imposable en fonction de critères extrafiscaux.

Dans la suite de cette étude on partira de l'hypothèse que le régime des impôts individuels est partout le même alors que la charge effective à supporter par les individus ou objets diffère de pays en pays.

Nous avons déjà signalé, en ce qui regarde la charge fiscale globale, qu'aucun motif d'ordre économique n'en rend indispensable l'égalisation internationale. Mais la situation change si l'on prend en considération les impôts *individuels*. A ce propos, il convient de distinguer entre les *impôts* qui, comme ceux sur le revenu, la fortune, les successions, le chiffre d'affaires, etc., ont, au moins théoriquement, un caractère *général*, d'une part, et *les taxes*, telles que les accises, qui frappent un choix d'objets et de faits déterminés et, partant, sont de *nature spéciale*, d'autre part.

a) En ce qui concerne les impôts *généraux* — qui, dans les pays membres de la C.E.E., représentent près des deux-tiers, voire même plus, du total des ressources fiscales — des différences entre leurs niveaux nationaux ne donnent lieu à des distorsions des conditions de concurrence internationale que si

1°) leur niveau est assez élevé, et

2°) les différences sont sensibles.

La situation que l'on observe dans les Etats fédéraux, tels que la Suisse et les Etats-Unis, suffit à prouver l'exactitude de cette constatation. Toutefois, celle-ci ne vaut que dans la mesure où il s'agit d'impôts vraiment « généraux » ; en d'autres termes, notre thèse cesse d'être valide dès que des exemptions étendues du devoir fiscal subjectif et (ou) objectif, de substantielles déductions à la base, etc. portent sérieusement atteinte au caractère « général » de l'impôt.

Mais les impôts « généraux » peuvent causer d'importantes distorsions des conditions de concurrence internationale, sur-

tout dans le cas où, pour des raisons qui n'ont rien à faire avec le principe de l'imposition d'après les facultés contributives individuelles, *la charge fiscale effective sur une matière imposable essentiellement égale est différenciée intentionnellement*, de sorte que, par exemple, des branches économiques ou des formes d'entreprises déterminées se trouvent favorisées ou pénalisées par rapport à d'autres.

Etant donné que les modalités et l'étendue de ces procédés discriminatoires diffèrent beaucoup de pays à pays, les distorsions de la structure des coûts et prix qui en résultent dans chacune des économies nationales concernées, auront inévitablement des répercussions perturbatrices sur l'échange international d'hommes, de capitaux et de marchandises.

Dans la plupart des cas, de tels effets ne se produiront que s'il s'agit de discriminations fiscales considérables. D'une façon générale, des études empiriques anglo-américaines et allemandes démontrent que les affirmations très répandues et, au premier abord, très plausibles sur les effets anti-stimulants (*anti-incentive*) de certaines mesures fiscales sont fort exagérées.

En réalité, il semble que, par exemple, dans le choix de la localisation d'entreprises ainsi que dans les décisions des entrepreneurs sur les investissements et dans celles des ouvriers relatives aux heures de travail supplémentaires, même des impôts sur le revenu — assez élevés d'après les *standards* contemporains — ne jouent qu'un rôle plus ou moins secondaire en comparaison avec d'autres facteurs. Par contre, il faut tenir compte du fait que, dans les législations actuelles, les différenciations et discriminations fiscales (15) ont acquis une telle importance qu'elles donnent, en réalité, lieu à d'importants déplacements des facteurs de production, déplacements qui sont donc motivés par des considérations d'ordre fiscal et non pas par des changements intervenus dans le degré de rareté relative des ressources. Au fond, *de telles discriminations fiscales ne se distinguent guère de subventions ouvertes* ; en conséquence, elles devraient être abolies au même titre que celles-ci, dont tout le monde admet l'incompatibilité avec un marché commun.

b) Pour ce qui a trait aux impôts non généraux, on remarque

(15) Outre les impôts sur le revenu et sur les sociétés, dans le domaine de la taxe sur le chiffre d'affaires.

que, dans la plupart des pays membres de la C.E.E., la fraction de loin la plus importante de ce groupe de contributions est représentée par des taxes sur le tabac, les boissons alcooliques ainsi que sur les véhicules automobiles et les huiles minérales. Relativement à chacune de ces taxes, les intérêts fiscaux et non fiscaux des divers pays sont assez différents. D'autre part, le niveau de ces contributions, de même que les différences internationales de taux sont si élevés que la disparition des « frontières fiscales » provoquerait sans doute de larges déplacements de l'offre et de la demande. Il est vrai qu'en raison de particularités nationales relatives aux goûts — et partant, aux habitudes de consommation — les déplacements ne seront probablement pas aussi considérables qu'on le présumerait au premier abord. Néanmoins, on ne saurait nier qu'on se trouve placé devant un problème délicat et sérieux. Il serait vain de s'attendre à une parfaite harmonisation de toutes les taxes à la consommation. Cependant, il serait fort désirable de convoquer aussitôt que possible une commission *ad hoc* et de lui confier la tâche d'élaborer, sur la base de recherches empiriques approfondies, un plan d'après lequel les pays membres de la C.E.E. devraient s'attacher, dans un délai déterminé, à réduire graduellement les différences nationales qui existent à présent dans les taxes principales sur les consommations.

VII

Pour résumer ce rapide exposé, soulignons encore une fois qu'il n'est pas essentiel d'orienter les efforts d'harmonisation vers une égalisation des « charges » fiscales totales des nations intéressées. En revanche, un certain rapprochement des structures des systèmes fiscaux nationaux est très désirable en raison des effets différentiels qui résultent des taxes sur le Chiffre d'Affaires et sur les objets de consommation ainsi que des impôts réels sur les rendements et contributions assimilées, d'une part, des impôts sur le revenu et sur la fortune, d'autre part. Une telle harmonisation structurelle devrait se référer à deux points :

D'une part, il convient de faire concorder, plus que ce n'est le cas à l'heure actuelle, la proportion entre impôts directs et impôts indirects dans les divers états membres de la C.E.E.

Bien entendu, il ne s'agit pas d'aspirer à une égalité parfaite, mais de réaliser une certaine diminution des différences existantes. La meilleure méthode pour atteindre cet objectif serait, non pas un renforcement de l'imposition indirecte dans les pays où, actuellement, celle-ci est relativement modeste, mais un élargissement de l'imposition directe dans les autres pays.

D'autre part, il paraît indiqué de réaliser, dans les divers régimes, une adaptation des éléments les plus importants des systèmes fiscaux nationaux. Pour la taxe sur le chiffre d'affaires, cela reviendrait probablement à créer un « type unique » à appliquer dans tous les pays membres, selon le modèle de la taxe française sur la *valeur ajoutée*. Par contre, dans le domaine de l'impôt sur le revenu, la solution la plus rationnelle serait en ce qui concerne la France, la Belgique et l'Italie, la réduction, dans une mesure plus ou moins large, du poids relatif des méthodes d'imposition *réelle* en faveur de l'imposition *personnelle* et intégrale des revenus.

Pour certaines contributions spéciales, telles que, notamment, les taxes sur le tabac, les boissons alcooliques, ainsi que celles sur les véhicules automobiles et les huiles minérales, l'abolition des frontières douanières rendra indispensable une certaine diminution des différences nationales existant aujourd'hui entre les niveaux absolus et relatifs de ces contributions. Par contre, ce qui importe avant tout pour l'harmonisation des impôts « généraux », comme, surtout, ceux sur le revenu et le Chiffre d'Affaires, c'est que tous les pays renoncent aussi complètement que possible aux dispositions et pratiques qui, actuellement, causent des différenciations dans les charges fiscales effectives, à savoir les discriminations qui n'ont aucun rapport avec le principe de l'imposition d'après les facultés contributives individuelles. Autrement dit, il s'agit ici moins de réduire des différences absolues que les différences de niveau comparé des charges fiscales.

Une telle mesure appartient au groupe des réformes qui paraissent indiquées, non seulement pour atteindre l'objectif d'une intégration économique mais encore dans l'intérêt de la politique économique et financière nationale. En tous cas, cette constatation vaut dans l'hypothèse que les Etats membres de la C.E.E. reconnaissent, et pour eux-mêmes et pour la communauté comme telle, les principes d'une politique économique

assez libérale et que, par conséquent, ils s'abstiennent de mesures dirigistes et de planification autoritaire. Cependant, il y a lieu de préciser qu'il ne s'agit pas là d'une politique ultra-libérale de « laisser faire, laisser passer », au contraire, tous les membres de la C.E.E. devraient être unanimes à admettre que les interventions de l'Etat qui entendent influencer les grandeurs économiques *globales*, comme la demande effective, l'épargne, l'investissement, sont une des conditions nécessaires pour le maintien de l'ordre économique tel qu'il se présente actuellement dans les économies occidentales.

A ce propos, au-delà des questions fiscales purement techniques qui forment le sujet de la présente étude, un accord s'impose entre pays membres du Marché Commun sur les principes suprêmes de la politique économique et financière à suivre, afin que la C.E.E. arrive, avec le temps, à une conception vraiment supra-nationale des objectifs à atteindre aussi bien que des moyens les plus propres à leur réalisation.

F. NEUMARK

Professeur à la Faculté des Sciences Economiques et Sociales, Francfort s/M.

Le rôle de la politique monétaire dans une politique de conjoncture coordonnée sur le plan européen

I. Que faut-il entendre par « Harmonisation » et « Coordination » ?

Qu'est-ce que signifie vraiment l'*Harmonisation*, qui est le mot d'ordre de notre colloque ? On en fait très souvent le synonyme de *Coordination*. Est-ce admissible ? J'en doute, et j'aurai quelque chose à dire sur ce problème plus tard. Quoi qu'il en soit — ces deux termes sont devenus des slogans, voire même des formules d'incantation magiques ; et dans ce processus, elles n'ont pas gagné en clarté. En suivant ce que l'on dit et écrit sur l'harmonisation et la coordination sur le plan européen, on a l'impression que ces notions couvrent toute la gamme, depuis la simple confrontation des vues et des politiques nationales, jusqu'à une politique *commune* proprement dite. Et encore, qu'est-ce, vraiment, qu'une politique *commune* de conjoncture ? Evidemment tout dépend du degré d'unification que l'on envisage.

Ceux qui ont assisté aux discussions précédentes se sont certainement aperçu que, par exemple, le degré de comparabilité des budgets nationaux ou le degré d'harmonisation des structures fiscales que l'on juge nécessaires ou souhaitables pour une politique coordonnée de conjoncture, dépendent entièrement de l'objectif recherché en matière d'unification politique et économique. Je crois que c'est le mot *harmonisation*, avec son sous-entendu d'uniformité, qui a très souvent contribué aux équivoques et aux malentendus. Il y a assez de gens pour qui

l'harmonisation des politiques monétaire et financière signifie une sorte d'égalisation mécanique, une uniformité ou simultanéité complète des mesures prises dans les divers pays. La coordination de la politique monétaire, par exemple, consisterait en un relèvement ou abaissement simultané des taux d'escompte chez tous les partenaires ou, même, en un taux d'intérêt absolu à peu près identique ; la coordination des politiques budgétaire et fiscale consisterait en une fiscalité à peu près semblable, ou en un rythme égal des déficits et excédents budgétaires dans tous les Etats membres, etc. J'essaierai de démontrer qu'au contraire une bonne coordination exige, bien souvent, des mesures absolument différentes et, dans des cas particuliers, même contradictoires dans les pays intéressés.

Je ne m'arrêterai pas à essayer de donner une définition théoriquement valable de la notion d'« harmonisation » ou de « coordination » de la politique. Je me bornerai à dire que, dans mon exposé sur les aspects monétaires, je prendrai l'harmonisation de la politique de conjoncture — d'une manière très pragmatique et pas du tout « perfectionniste » — comme étant cet ajustement ou ce rapprochement mutuel des politiques économiques des pays européens qui est nécessaire au maintien du libre échange des marchandises et de la libre circulation des capitaux et des personnes à travers l'Europe, et qui donnera une base suffisante pour le processus d'intégration tel qu'il est envisagé dans le Traité de Rome, c'est-à-dire avec le maintien d'un large degré d'autonomie des pays européens.

II. Que faut-il entendre par « Politique de Conjoncture » ?

La deuxième difficulté d'interprétation, c'est de savoir ce que signifie la notion *politique de conjoncture*. Il y a là une certaine équivoque qui peut bien fausser les raisonnements.

Autrefois, on savait très bien ce qu'était une politique conjoncturelle. C'était très simplement (et très modestement, à la lumière des ambitions d'aujourd'hui) *le maintien de l'équilibre intérieur à un niveau d'emploi tolérable ou élevé.* Aujourd'hui, il est de mode d'assimiler la politique de conjoncture à une *politique de croissance,* même de *croissance*

maximale ou à *tout prix*, sans égard à la stabilité intérieure et extérieure.

Sans doute, la politique d'équilibre conjoncturel et la politique de croissance sont-elles étroitement liées, car l'une des conditions premières pour obtenir un accroissement optimal à long terme est certainement une politique visant une conjoncture équilibrée. Mais je doute beaucoup qu'il soit légitime de confondre tout simplement la politique de conjoncture et la politique de croissance. A la politique de croissance se rattachent des mesures de pure politique structurelle — avant tout d'ordre fiscal et budgétaire — qui exercent une influence sur le volume et l'orientation des capitaux formés par l'économie, et qui dépassent de loin le champ d'activité de la politique conjoncturelle au sens propre du terme.

Il est bien clair que le climat dans lequel la politique monétaire doit opérer sera très différent selon que l'on donne à l'expansion la priorité absolue devant les autres objectifs économiques ou selon qu'on l'associe à la stabilité intérieure sur un pied d'égalité. Il y a là, dans la question de priorité, une source possible de difficultés pour la coordination économique et monétaire des divers pays, sur lesquelles je reviendrai plus tard.

Je passe, en la mentionnant seulement, sur la question de savoir ce que l'on devrait envisager pour but d'une harmonisation conjoncturelle sur le plan *européen*. Je suis bien sûr qu'une synchronisation complète du cycle de conjoncture dans tous les pays européens serait non seulement irréalisable en pratique, mais même pas entièrement souhaitable à tous les égards. Je passe aussi sur la question de savoir si l'on peut se borner à coordonner la politique conjoncturelle des pays européens seulement — ou s'il ne serait pas indispensable d'inclure aussi l'Amérique du Nord dans un tel effort.

III. Le rôle de la politique monétaire

Venons-en maintenant au rôle particulier qu'est appelée à jouer la politique monétaire dans le cadre d'une politique de conjoncture coordonnée sur le plan européen. S'il est une des tâches essentielles de la politique de conjoncture de garantir le maintien de l'équilibre intérieur, c'est-à-dire d'éviter des tendances soit inflationnistes, soit déflationnistes, le rôle éminent

de la politique monétaire est de toute évidence. Il faut même se défendre d'une surestimation du rôle de cette politique. Il y a, en effet, une tendance à voir dans la politique monétaire une véritable « bonne à tout faire », et cela autant sur le plan national que sur le plan international. Dans certains pays, on a semblé reculer devant les difficultés d'ordre pratique et politique lorsqu'il s'agissait d'utiliser la politique budgétaire comme instrument de politique de conjoncture ; bien plus, on a même désespéré devant la tâche qui consiste à coordonner, sur le plan international, les politiques budgétaires dans le sens d'une politique de conjoncture européenne. En conséquence, on chargeait la politique monétaire de « compenser », autant sur le plan national que sur celui de la coordination internationale, toutes les fautes et les omissions commises dans d'autres domaines.

Récemment, ce problème s'est posé d'une façon assez aiguë dans la République Fédérale d'Allemagne. Je n'irai pas jusqu'à dire — comme on l'a fait dans la discussion d'hier — que les hommes responsables de la politique budgétaire en Allemagne se sont opposés par principe à une utilisation anticyclique du budget ; mais on a bien vu, au cours d'une discussion passionnée sur la politique anticyclique, combien cette dernière se heurtait, en Allemagne, dans le domaine des finances publiques, à toutes sortes d'obstacles d'ordre pratique, politique et constitutionnel.

Il n'est pas nécessaire de prouver d'une manière plus détaillée qu'une telle situation représente, le cas échéant, une charge excessive à l'égard de la politique monétaire, ce qui peut avoir des conséquences fâcheuses. C'est notamment lorsque l'équilibre de la conjoncture est directement dérangé par la politique budgétaire et fiscale elle-même ou bien par les répercussions des subventions de l'Etat ou des encouragements de nature fiscale, que la politique financière de l'Etat est la première à être appelée à remédier à cette situation. Lorsque par exemple, l'Etat suscite une suractivité de toute l'économie par des commandes excessives ou des subventions à l'industrie du bâtiment, ce serait un moyen détourné, très laborieux et très long, que de s'y opposer par la restriction des crédits bancaires pour le financement des stocks ou des investissements industriels.

Certes, en cas de nécessité — c'est-à-dire lorsque le maintien de la stabilité monétaire l'exige — on ne doit pas reculer devant un tel remède. Mais il y a aussi, sans aucun doute, un stade, différent toutefois dans chaque pays, suivant sa structure et son organisation institutionnelle, au delà duquel il n'est plus possible à la politique de la monnaie et du crédit de compenser pleinement les effets inflationnistes ou déflationnistes de la politique budgétaire du gouvernement. L'expérience de ces dernières années a montré que dans la plupart des cas où un pays a « perdu le pas » par rapport à son entourage et qu'il en est résulté des troubles dans la balance des paiements, les causes principales de cette situation étaient à rechercher très souvent, moins dans le domaine de la politique de la monnaie et du crédit, que dans celui de la politique budgétaire, et la guérison ne pouvait être obtenue que par des réformes de la politique budgétaire.

Ce simple fait tiré de l'expérience ne sera jamais suffisamment répété et opposé à ceux qui croient que l'on pourrait renoncer, en vue d'appliquer une politique économique commune à l'Europe, à une politique budgétaire et fiscale anti-cyclique bien coordonnée si seulement on coordonnait suffisamment la politique monétaire en tant qu'« instrument de compensation ». Il faut répliquer en soulignant ceci : chaque partie de la politique économique doit, dans le cadre d'une politique de conjoncture bien accordée, jouer le rôle particulier qui lui est imparti ; suivant la situation caractéristique du moment, la responsabilité principale incombe à l'un ou à l'autre instrument. La *combinaison exacte* des instruments économico-politiques (ce que les Américains appellent *the right policy mix*) peut être souvent d'une importance décisive, non seulement pour le maintien de l'équilibre conjoncturel, mais aussi pour le développement opportun de la structure économique, pour l'amélioration des taux de croissance et pour les relations avec l'étranger. C'est un grand mérite qui revient aux *Hearings* du comité économique du Congrès américain (janvier 1960) sur le thème « Emploi, croissance et niveau des prix » (1) que d'avoir attiré l'attention des politiques de l'éco-

(1) *Employment, Growth and Price Levels*, Report of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Washington, January 1960.

nomie et de la finance sur cette question. Ainsi, aux Etats-Unis, gouvernement et opposition sont arrivés à se mettre d'accord sur le point suivant : la politique budgétaire du gouvernement devrait prendre une plus grande part à la tâche de stabilisation de la conjoncture et, cela, en premier lieu, par la réalisation d'excédents élevés pendant les années de bonne conjoncture.

IV. Que signifie « Coordination » de la politique monétaire ?

J'ai déjà mentionné le malentendu, largement répandu, qui consiste à penser qu'une coordination ou « harmonisation » de la politique monétaire au service d'une politique de conjoncture européenne commune doit consister en une *uniformité* des mesures monétaires à prendre dans les différents pays, si possible même en une *complète identité* de ces mesures, donc, en quelque sorte, en une hausse et baisse simultanée des taux d'escompte, etc. Il y a au moins quatre raisons pour lesquelles une telle uniformité ou identité ne sera pas possible :

Premièrement : Le développement conjoncturel, même dans des pays voisins et étroitement liés, n'évolue absolument pas d'une façon parallèle (que l'on pense à la Belgique et à la Hollande en 1959 ; ou à la République Fédérale d'Allemagne à qui l'O.E.C.E. a recommandé, vers la fin de 1959, une politique financière restrictive et à l'Italie qui se voyait recommander par l'O.E.C.E. à la même époque une politique financière expansive) (2).

Deuxièmement : Il peut arriver que, même pour un développement de la conjoncture tout à fait similaire dans les divers pays, le rôle spécifique que doit jouer la politique monétaire soit très différent, soit parce que la politique budgétaire ou fiscale dans un pays est plus fortement alignée sur la politique

(2) Cf. aussi le 2ème rapport annuel sur l'activité de la Commission monétaire de la C.E.E., § 4, 2e alinéa : « La coordination ne suppose pas nécessairement que dans les différents pays l'on prenne des dispositions relatives à la politique monétaire qui soient de même nature ; bien plus, dans la mesure où les développements conjoncturels dans les pays de la C.E.E. n'évoluent pas d'une façon parallèle ou présentent des décalages dans le temps, il peut être nécessaire de prendre des dispositions différentes selon les pays et voire même bien opposées ; cependant, l'objectif commun consiste, dans tous les cas, à garantir par une stabilité monétaire intérieure et extérieure la croissance qui a été convenue ».

de conjoncture — et par suite, décharge la politique monétaire — soit parce que le sytème institutionnel de l'un des pays permet de poursuivre une politique de conjoncture anticyclique avec des moyens sélectifs, tandis que, dans un autre pays, on n'utilise que des moyens monétaires globaux (exemple : le *boom* actuel de la construction aux Pays-Bas est freiné essentiellement par un système de licences de construction soumis à la politique de conjoncture, tandis que dans la République Fédérale d'Allemagne, où l'on manque de tels instruments sélectifs, on freine le *boom* par des mesures de politique de crédit, d'où une compression du marché des capitaux).

Troisièmement : Pour toute une série de raisons historiques et psychologiques, une seule et même mesure d'ordre monétaire prise dans plusieurs pays provoque souvent une réaction très différente (par exemple, dans la République Fédérale d'Allemagne, un taux d'intérêt à long terme de 5 % est considéré comme très bas et exerce un appréciable effet d'expansion, tandis qu'en Hollande et en Suisse, un tel taux d'intérêt serait considéré comme très haut et produirait un effet nettement restrictif).

Quatrièmement : Les *instruments* de la politique de crédit ainsi que le système bancaire et financier de chaque pays sont, aujourd'hui encore, si différents que, en supposant même une similitude totale de la situation conjoncturelle, les mesures de politique monétaire devraient différer forcément dans chaque pays.

C'est également une erreur de croire que la communication étoite entre les marchés monétaires, sous le signe de la convertibilité, rende impossible une politique différente des taux d'intérêt. Cette étroite communication, il est vrai, réduit sur le plan national la liberté d'action dans la politique d'intérêt. Mais pour plusieurs raisons (frais de garantie des changes à terme, limitation des ressources disponibles pour les arbitrages d'intérêts, etc.) — et même pour des marchés de capitaux et des marchés monétaires très étroitement liés — des différences d'escompte et d'intérêt de 2 % et plus sont possibles, ainsi que l'ont montré dans les années passées, les exemples des Etats-Unis/Canada, Etats-Unis/Suisse, Suisse/République Fédérale d'Allemagne. Même entre des pays appartenant au même système monétaire, tels la Belgique et le Luxembourg, les taux

d'intérêt à long terme peuvent avoir aussi non seulement un niveau différent, mais parfois même une tendance opposée.

Si la coordination de la politique monétaire n'implique nécessairement ni parallélisme ni similitude des mesures monétaires, en quoi consiste-t-elle ? Au fond, sa signification est triple :

a) *Harmonie dans les objectifs généraux des politiques économiques et monétaires* ;

b) *Coordination des jugements portés par les pays membres sur la situation conjoncturelle* : il faut que les pays soient d'accord pour juger à quel moment la politique économique et monétaire doit être — sur le plan international — plutôt « expansive » ou plutôt « restrictive ».

c) *Attitude de considération réciproque* pour éviter que telle mesure d'ordre national ait des répercussions néfastes sur d'autres pays.

Autrement dit, suivant un mot de M. Holtrop, Gouverneur de la banque d'émission hollandaise, : *Coordination monétaire signifie stratégie commune, mais pas nécessairement tactique commune.*

V. L'harmonisation des conceptions de base

La part de loin la plus importante de la coordination, c'est l'harmonie de pensée sur les conceptions de base, c'est-à-dire sur les objectifs stratégiques de la politique économique et monétaire . Un des responsables de la politique monétaire française l'a appelée récemment *coordination intellectuelle.* Lorsque celle-ci fait défaut, tous les autres efforts tendant à une coordination technique quelconque ne valent pas grand chose. Comme l'a déclaré Mr. Black, président de la *Banque Internationale,* il y a quelques semaines, dans un autre domaine : « *Agreement on objectives must precede agreement on means* ». Qu'il me soit permis d'illustrer ma pensée par quelques exemples : S'il était vraiment exact — ce qu'a écrit, il y a quelques semaines, le *Financial Times* — que « la Grande-Bretagne serait prête à tolérer l'inflation plutôt que le chômage, et l'Allemagne le chômage plutôt que l'inflation » — il serait sans doute difficile d'aboutir à une coordination harmonieuse

à longue échéance de la politique monétaire des deux pays. De même, l'harmonisation devrait se heurter à des difficultés, peut-être même insurmontables, si un pays fait du taux de croissance maximale un fétiche tout-puissant, ou si l'on préfère à l'équilibre intérieur ou extérieur la réalisation de certaines tâches politiques, tandis que d'autres pays sont prêts à faire des sacrifices pour la stabilité des prix. Des difficultés pourraient surgir, à longue vue, dès qu'un pays considérerait une hausse annuelle des prix de 1 à 2 % comme symptôme d'une inflation « rampante », insupportable, contre laquelle il faut lutter de toutes ses forces, alors qu'un *autre* pays serait prêt à accepter une telle augmentation des prix sans aucune objection comme étant modique et l'inévitable conséquence d'une politique d'expansion.

Que faut-il faire pour aboutir à cette « coordination intellectuelle » ? Il ne suffit malheureusement pas de souscrire à un *code de bonne conduite* (si utile que celui-ci puisse être) ou de faire une profession de foi au sujet des objectifs essentiels du fameux « triangle magique ». On trouve ces trois objectifs énumérés dans le projet de code présenté en mars 1960 par le Secrétariat de l'O.E.C.E., comme buts essentiels de la politique nationale de conjoncture, à savoir : un taux suffisant d'expansion, une stabilité des prix à long terme et un équilibre raisonnable de la balance des paiements ; d'après la proposition du Secrétariat de l'O.E.C.E., ces trois objectifs devraient être réalisés, si possible, simultanément, et ce n'est que provisoirement et en consultation avec les autres pays membres que l'on pourrait accorder la préférence à l'un ou l'autre des objectifs.

Je crains que l'adoption d'un tel code, à elle seule, ne garantisse nullement la coordination intellectuelle et pratique qui sera nécessaire, et cela pour deux raisons : 1° parce qu'il y a un long chemin à parcourir entre l'acceptation d'un tel principe et sa réalisation efficace dans la politique économique quotidienne, et 2° parce qu'il y aura très souvent, dans le cas concret, des divergences fort considérables dans l'interprétation donnée par les différents pays aux termes « taux suffisant d'expansion », « stabilité des prix à long terme » et « équilibre raisonnable de la balance des paiements ».

Il faut retenir surtout que, lorsque les trois objectifs se trouvent en collision, il peut y avoir de telles divergences de vue sur les priorités, sans que de telles divergences puissent disparaître en raison de l'existence d'un code. Il y a les difficultés bien connues en cas de conflit entre l'équilibre intérieur et extérieur. Lequel doit avoir la priorité en cas de collision ? Certes, il s'agit là d'une question particulièrement importante pour une politique économique de coordination sur le plan international.

Je crois que la réponse donnée par le CEPES (3) à cette question dans un rapport élaboré très sérieusement est concluante. Il en ressort que, normalement, la primauté reviendrait aux objectifs d'économie interne : stabilité des prix et plein emploi avant l'équilibre extérieur et, cela, particulièrement dans les grands pays. En effet, si tous les pays s'orientaient, de préférence ou exclusivement, vers un équilibre de la balance des paiements, la tendance à l'inflation partant d'un grand pays conduirait à une expansion illimitée dans les autres pays ; il n'y aurait donc pas de barrière à l'importation d'une inflation extérieure. Il en serait de même d'une tendance à la contraction ou à la déflation provenant d'un grand pays.

Une orientation uniquement tournée vers la balance des paiements garantirait, il est vrai, « la marche cadencée » de tous les pays jusqu'à un certain degré, mais précisément aussi une marche identique dans l'inflation et dans la déflation. Contre cela, le CEPES soutient avec raison que, pour combattre les tendances internationales à l'inflation, on devrait « fortifier les îles de stabilité des prix en Europe et dans le monde » et ériger ainsi une digue contre l'extension mondiale des mouvements d'inflation et de déflation.

En outre, un pays qui, par exemple, parvient à des excédents de devises — parce qu'il a, pendant un certains temps, maintenu son équilibre intérieur mieux que d'autres pays — ne devrait pas être sollicité sans restriction d'équilibrer sa balance extérieure par une expansion sans limite. Car les excédents de la balance des paiements peuvent à nouveau disparaître — par exemple, à la suite de changements de la conjoncture de l'économie mondiale, de modifications des cours du change,

(3) CEPES (Comité Européen pour le Progrès Economique et Social) *Europäische Konjunkturpolitik*, 5.12.1957, cf. p. 34.

etc. Au contraire, le pouvoir d'achat intérieur de la monnaie une fois réduit, il n'est presque plus jamais possible, pour le pays intéressé, de faire marche arrière. L'irréversibilité de fait d'une forte hausse de prix signifie donc que l'on doit user prudemment d'« ajustements de prix » vers le haut à la suite d'une balance des paiements excédentaire. C'est seulement lorsque les excédents de la balance des paiements sont nettement de caractère chronique ou structurel qu'on sera obligé d'en tirer les conséquences.

Les expériences faites en Allemagne nous ont conduits à accorder la *priorité à la stabilité monétaire*, pour des raisons méta-économiques, aussi ; à notre avis, la stabilité monétaire est une des conditions même de la morale publique, de l'ordre social et de la liberté politique. Ce rôle fondamental de la stabilité monétaire a été jusqu'ici trop négligé dans les discussions internationales en rapport avec le « code » en cause.

En résumé, nous pouvons dire qu'il ne suffit pas d'apposer une signature sous des conventions internationales de teneur nécessairement générale, mais qu'il importe que tous les pays membres harmonisent leurs conceptions de base sur les objectifs de la politique économique et monétaire, qu'ils adoptent en outre *dans la pratique* les mêmes principes et qu'ils les appliquent avec une égale intensité. Il sera inévitable que des conflits surgissent occasionnellement entre les principaux objectifs assignés à la politique monétaire et chacun de ces conflits peut conduire à des différences de jugement sur les mesures nécessaires. Cependant, plus la conception générale (la « philosophie ») dans laquelle la politique économique et monétaire va déployer son action sera harmonisée dans les pays intéressés, moins il y aura lieu de constater les divergences évoquées.

Dans cette perspective, il est difficile de surestimer l'importance du fait que, depuis quelque temps, les six pays membres de la Communauté Economique Européenne ont réalisé une harmonisation de leurs conceptions de base en matière de politique monétaire et conjoncturelle, surtout depuis que, fin 1958, la France s'est engagée à son tour, par son programme de stabilisation et le retour à la convertibilité, dans la voie suivie par les pays à monnaie stable. Au moment où il n'y aurait plus une telle concordance au sein du Marché Commun,

on ne pourrait guère éviter que les pays du Marché Commun évoluent en sens divergent dans leur politique monétaire et conjoncturelle avec toutes les conséquences fâcheuses dans le domaine des échanges.

VI. L'harmonisation des instruments

J'ai déjà fait allusion à la grande diversité des institutions et des instruments dans le domaine de la politique monétaire. La position institutionnelle que détient la politique monétaire dans le cadre général de la politique économique diffère déjà fort sensiblement d'un pays à l'autre. Il est des pays où la politique monétaire jouit d'une position fort remarquable et d'une grande indépendance et où la Banque Centrale domine entièrement le marché monétaire ; il est, par contre, d'autres pays où sa liberté d'action se trouve fort limitée par une importante dette publique ou par d'autres circonstances. Les divergences entre les différents pays ne sont pas moins grandes en ce qui concerne les *instruments* mêmes de la politique de crédit. Dans quelque-uns d'entre eux peuvent être appliquées des mesures sélectives ou même dirigistes — par exemple, par des instructions directes concernant l'octroi de crédits de banques, par des prescriptions administratives pour le crédit aux consommateurs, par un système de licences pour la construction — alors que d'autres pays n'en appliquent pas. De même, il y a grande divergence dans les rapports institutionnels entre l'Institut d'Emission d'une part, et l'Etat, les Banques commerciales et l'économie privée, de l'autre. Enfin, on relève des différences considérables jusque dans les instruments techniques de la politique monétaire — par exemple, en ce qui concerne les instruments destinés à influencer la liquidité bancaire. Les travaux effectués jusqu'ici au Comité Monétaire de la Communauté Economique Européenne nous ont montré que même entre les six pays de cette communauté très étroite, les différences sont à tous ces égards d'une importance surprenante. Nous avons commencé, au sein du Comité, à nous renseigner nous-mêmes sur les *instruments* qui existent et sur le cadre institutionnel dans chacun de nos pays. Car on doit d'abord savoir *où l'on en est*, quant aux instruments de politique financière aussi bien qu'en ce qui concerne la situation con-

joncturelle et financière elle-même. Nous avons appelé ce travail préliminaire : mettre sur pied un « Larousse » des instruments de politique monétaire et financière.

Ici se pose la question : une coordination efficace de la politique monétaire (dans l'intérêt d'une politique de conjoncture européenne commune) est-elle possible, aussi longtemps que l'organisation institutionnelle et les instruments de la politique de monnaie et du crédit seront si différents dans chacun des pays ? Je crois que l'on peut répondre à cette question — avec certaines restrictions — par l'affirmative. Ce qui importe, en premier lieu, c'est *l'efficacité* suffisante de la politique monétaire dans chaque pays participant, afin d'obtenir les résultats exigés dans l'intérêt d'une politique de conjoncture européenne. Une coordination de la politique n'a véritablement de sens qu'entre des pays où les instruments monétaires peuvent avoir une influence sur la politique de conjoncture, donc dans des pays où l'économie n'est pas totalement étouffée par le dirigisme et les interventions gouvernementales et peut encore, dans une certaine mesure, réagir en économie de marché. Une structure de cet ordre est la condition préalable de toute coordination monétaire internationale. Mais il serait sans aucun doute très souhaitable (et cela éviterait certaines tensions possibles entre les systèmes monétaires des pays européens) que, de plus, les institutions et les instruments des pays européens soient peu à peu rapprochés et adaptés les uns aux autres. En outre, la politique de la monnaie et du crédit dans certains pays gagnerait beaucoup en vigueur et en efficacité s'ils enrichissaient leur arsenal d'instruments qui ont fait leurs preuves dans d'autres pays.

Sur un point, une certaine harmonisation des instruments de la politique monétaire et, en particulier, des façons de concevoir son application est, dans tous les cas, indispensable ; il s'agit des *modifications des taux de change*. Il me faut renoncer, dans ce court exposé, à examiner en détail tous les problèmes qui y sont liés. Je me bornerai à constater simplement qu'une utilisation très différente de cet instrument suivant les pays conduirait à des résultats difficilement acceptables dans une communauté économique étroitement unie.

VII. Le cadre institutionnel de la coordination

Voici, pour conclure, quelques remarques sur la question : *Comment* doit se réaliser la coordination internationale dans le domaine de la politique monétaire ? J'allais dire : comment doit être *organisée* au mieux la coordination de la politique monétaire ? Car, aujourd'hui, à l'époque des institutions internationales, la « coordination internationale » de la politique de conjoncture ou de la politique monétaire est presque automatiquement associée à la constitution d'un *organisme* international de coordination. Et pourtant, dans notre domaine, nous trouvons précisément dans le système de la convertibilité monétaire d'avant la première guerre mondiale un bel exemple démontrant qu'une coordination de la politique monétaire a fonctionné pendant des décennies sans aucun organisme de coordination, et ce, tout simplement, parce que les pays participants ont admis intégralement les mêmes règles du jeu et les mêmes priorités de politique économique, ayant été prêts à ajuster toute leur politique économique sur ces règles. La coordination consistait donc en une harmonie de pensée toute naturelle quant aux principes fondamentaux et en un respect du système, c'est-à-dire en une *auto-discipline* des membres du Club de la convertibilité. Ici, nous touchons au point essentiel de toute coordination de la politique monétaire. Car, quel que soit le nombre des institutions et des organismes que l'on pourrait instituer, il n'y aura pas de coordination efficace sans cette concordance des idées et sans une auto-discipline des Etats membres.

Or, depuis quelque temps, nous disposons de nouveau de la convertibilité monétaire. Nous pouvons, certes espérer qu'ainsi, l'auto-discipline monétaire et un comportement conforme aux « règles du jeu », exerceront à nouveau une action énergique en tant que force de coordination, sans qu'il soit besoin d'institutions particulières. Mais on manquerait de réalisme si l'on ne se rendait pas compte que les « tables de la loi » (non écrite) du Club de la convertibilité de 1914 ne sont plus incontestées aujourd'hui. Depuis 1914, il y a eu beaucoup de changements : nous vivons aujourd'hui une ère de démocratie de masses et d'interventions gouvernementales, de *Welfare State* et de plein emploi avec de nouveaux objectifs de politique

économique, qui peuvent entrer en conflit, au moins partiellement ou temporairement, les uns avec les autres. Les objectifs de la politique économique et financière des différents pays ne sont plus aujourd'hui aussi uniformes ni aussi évidents que ceux d'avant 1914 ; et c'est la raison pour laquelle, à notre époque, ils doivent être fixés dans des conventions internationales et pourquoi des organisations et commissions internationales doivent s'en occuper sans cesse pour les réduire au même dénominateur. On ne peut pas nier que, dans cette situation, la collaboration organisée et institutionnalisée des dirigeants de la politique économique et monétaire puisse être très utile ou même nécessaire en vue d'établir un diagnostic commun et une thérapeutique coordonnée, par exemple :

— en essayant de rapprocher les objectifs divergents des divers pays ;
— en confrontant et en coordonnant les points de vue sur la situation conjoncturelle et monétaire ;
— en éveillant une compréhension réciproque pour la situation dans les différents pays et pour les dispositions prises dans chacun d'eux ;
— en examinant les réactions sur les autres pays des mesures prises dans certains et, si besoin en est, en discutant et en ajustant les intérêts des deux parties.

Pour la politique monétaire, une telle coordination internationale est peut-être plus facilement réalisable que dans d'autres champs de la politique économique car les instituts d'Emission ont conservé jusqu'à présent des principes plus concordants que les autorités économiques gouvernementales, et ils se sont de tout temps efforcés de regarder au-delà des frontières et de tenir compte des influences internationales, ainsi que des répercussions de leur propre politique sur l'extérieur. C'est pourquoi des institutions assez souples suffiraient probablement pour coordonner la politique monétaire, comme, par exemple, les réunions des représentants des Banques Centrales dans le cadre de la Banque des Règlements Internationaux à Bâle. Cependant, il y a aussi, dans les circonstances actuelles, de grands avantages dans la coopération plus formelle organisée dans le Comité Monétaire du Marché Commun, ainsi que dans les organes financiers de l'O.E.C.E. et au Fonds Monétaire International.

Pourquoi, a-t-on parfois demandé, ne veut-on pas aller plus loin dès maintenant — par exemple dans la Communauté plus étroite des Six — en dirigeant la politique monétaire par un comité international appelé à formuler des recommandations obligatoires pour les Etats membres ? Ma réponse serait que, premièrement, dans les circonstances actuelles, cela dépasserait largement la capacité technique d'une institution internationale ; les instruments de politique en matière de monnaie et de crédit, ainsi que les circonstances institutionnelles dans ce domaine d'activité, sont si compliqués et si différents d'un pays à l'autre qu'il serait extrêmement difficile de les manier de l'extérieur. Deuxièmement, un facteur encore plus décisif est que de telles ingérences internationales dans la politique monétaire nationale touchent nécessairement des intérêts vitaux des politiques financières et économiques nationales, assujetties aujourd'hui encore, et pour longtemps, à l'autonomie nationale.

Ce n'est que lorsque l'évolution politique aurait atteint un point tel que chacun des pays européens pourra remettre, avec une part considérable de sa souveraineté *politique*, son autonomie *financière* (budgétaire) à des organismes supranationaux communs que l'on pourra penser à diriger directement la politique monétaire de ces pays au moyen d'un organisme international. En attendant que les conditions politiques nécessaires soient réunies, il coulera encore beaucoup d'eau sous les ponts de la Seine. A ces impatients qui croient que le salut réside — pour la politique monétaire, comme pour le reste — dans l'unification et la concentration des *institutions*, il faut rappeler que ce qui importe dans le champ de la politique monétaire, c'est plutôt une *politique* judicieuse que les institutions. Une politique judicieusement coordonnée des autorités monétaires nationales, assurant l'équilibre monétaire intérieur et le maintien de la pleine convertibilité extérieure, crée, pour l'intégration et la croissance de l'économie européenne, exactement les mêmes conditions qu'une monnaie européenne unique et stable. Et le risque de s'écarter de la stabilité est peut-être moins grand dans ce régime « décentralisé » qu'avec une centralisation supranationale *prématurée*.

Dr. Otmar EMMINGER
Frankfurt a/M

Un projet de Conseil Européen de politique conjoncturelle

I. — OBJECTIFS, FONCTIONS ET ORGANISATION

I. Objectifs :

Le Conseil Européen de Conjoncture a pour objet de garantir l'expansion économique dans une situation d'un haut niveau d'emploi, de stabilité des prix à long terme et d'équilibre des balances des paiements.

Ce but devra être réalisé en :

— adaptant les politiques conjoncturelles nationales aux intérêts communs ;
— établissant des règles fixes ou un code pour des mesures appropriées à prendre en matière de politique conjoncturelle ;
— procédant à des informations et consultations réciproques sur les mesures prises en matière de politique conjoncturelle ;
— faisant un emploi préventif et anti-cyclique de moyens financiers mobilisés en commun par les intéressés ;

Le Conseil Européen de conjoncture vise en outre :

— une aide aux pays en développement en consolidant et élargissant les marchés européens ;
— la stabilisation du progrès réalisé par la convertibilité des devises, détenues par des personnes ayant leur domicile à l'étranger, et la réalisation progressive de la convertibilité entière des monnaies européennes.

II. Fonction et méthodes de travail du Conseil de Conjoncture :

Deux fonctions essentielles résultent de l'objectif poursuivi par le Conseil

— coordination des politiques conjoncturelles nationales ;

— emploi des fonds propres du Conseil pour compléter et corriger les politiques conjoncturelles des différents pays. Le Conseil commencera son activité par la coordination, la création d'un fonds et l'organisation de son emploi sera déterminée à une date ultérieure.

A. *Tâches de coordination*

1. *Tâches d'ordre général.* — La première tâche du Conseil est la coordination interne, c'est-à-dire l'harmonisation des mesures isolées prises en matière de politique de conjoncture et de la situation conjoncturelle d'ensemble dans le pays respectif.

A cet effet, le Conseil organise régulièrement des consultations avec les pays, demande des rapports aux gouvernements et aux institutions de recherches afin de pouvoir disposer d'un ensemble détaillé de renseignements sur le développement conjoncturel.

Chaque pays Membre informera le Conseil sur les mesures prises dans le domaine de la conjoncture et les buts poursuivis. Les mesures exigeant un traitement confidentiel, pour éviter des spéculations éventuelles, telles que certaines décisions en matière de crédit et de politique monétaire, ne devront pas faire l'objet d'un avis obligatoire. Le Conseil examinera si les mesures signalées sont compatibles avec la situation conjoncturelle dans le pays intéressé et formulera son avis.

Le Conseil pourra exiger qu'un certain laps de temps s'écoule entre l'annonce et l'entrée en vigueur de certaines mesures, période au cours de laquelle il pourra procéder à un examen et à des consultations avec le gouvernement intéressé. Le résultat de cet examen et de ces consultations se traduira par des recommandations faites par le Conseil aux gouvernements intéressés. Les gouvernements s'engageront à examiner atten-

tivement ces recommandations, à présenter un rapport sur leur exécution ou à justifier leur refus de manière précise.

De plus, la coordination interne visée par le Conseil comprend l'inventaire des instruments de politique conjoncturelle existant dans les différents pays, l'examen de leurs qualités propres ainsi que des propositions tendant à les améliorer et à les compléter.

A côté de la coordination interne, le Conseil se chargera de la *coordination externe*, c'est-à-dire de l'harmonisation de la politique conjoncturelle intérieure et des exigences résultant de la situation économique de l'Europe. Il y aurait lieu, à cet égard, moins d'insister sur l'examen de la recommandation de mesures isolées que d'aligner la politique conjoncturelle des différents pays sur la ligne à suivre par l'ensemble de l'Europe à chaque moment donné.

Un taux d'accroissement satisfaisant de l'économie européenne dans son ensemble constituera le critère de l'activité du Conseil. D'une part, le Conseil intervient auprès des pays qui s'efforceraient de réduire les conséquences de certaines défaillances de leur économie par des mesures restrictives qui porteraient préjudice à certains autres pays ou à l'ensemble des pays Membres. D'autre part, il concentre son attention sur les menaces d'une expansion inflationniste, ayant soin d'y parer à temps utile au moyen de contre-mesures.

La procédure de ces tâches sera celle adoptée pour la coordination interne.

Les recommandations du Conseil porteront sur l'orientation générale de la politique économique et conjoncturelle aussi bien que sur leurs domaines particuliers les plus importants.

2. *Coordination des politiques de crédit.* — La coordination des politiques de crédit tiendra compte de l'indépendance des banques d'émission. Le Conseil n'assumera aucun fonction de cet ordre. Toutefois, il se propose d'orienter les politiques de crédit en fonction de buts identiques, de favoriser la coopération existant entre les divers directeurs des instituts d'émission et de leur trouver un cadre plus général. Enfin, il élaborera des propositions tendant à améliorer et à harmoniser progressivement les instruments de la politique du crédit et énoncera des principes homogènes relatifs à l'octroi de crédits à des personnes privées et aux pouvoirs publics.

3. *Coordination des politiques budgétaires.* — Le Conseil examinera continuellement la politique budgétaire poursuivie par les différents pays. A la suite de consultations détaillées, il procèdera à des recommandations relatives aux politiques budgétaires et mettra en lumière les conséquences de certaines évolutions budgétaires sur la conjoncture interne et celle de l'Europe.

Les conclusions et les suggestions du Conseil seront soumises aux Gouvernements et aux Parlements avant toute discussion budgétaire. En outre, le Conseil énoncera des principes et des règles relatives à une politique fiscale tenant compte de la situation conjoncturelle.

Enfin, il interviendra auprès des gouvernements respectifs en faveur de l'élaboration de programmes d'investissement de la part des pouvoirs publics, programmes dont la réalisation pourrait être accélérée ou ralentie selon les données de la situation économique.

4. *Coordination des politiques d'emploi et des politiques des salaires.* — Le Conseil aura la tâche, dans le cadre de la coordination interne, de préserver les pays Membres, à l'aide de consultations appropriées, d'une politique d'emploi exerçant une pression inflationniste à l'intérieur.

Une des missions de la coordination externe consistera à procurer aux travailleurs étrangers des emplois stables et à favoriser l'équilibre interrégional des marchés du travail.

Le Conseil demeurera en relation étroite avec les associations centrales des employés et des patrons par l'intermédiaire d'un groupe de liaison.

5. *Coordination des politiques commerciales.* — L'activité du Conseil, dans le domaine de la politique commerciale, consiste en premier lieu à exposer devant les organisations internationales responsables de la politique commerciale les points de vue conjoncturels et à s'efforcer d'amener une coordination des politiques commerciales des divers organismes.

B. *Constitution et utilisation de moyens financiers*
(Fonds de stabilisation)

Après avoir acquis une certaine expérience dans le domaine de la coordination, le Conseil devrait avoir la possibilité d'exercer une influence sur l'évolution économique en constituant et en utilisant des moyens financiers propres. Parmi les

solutions qui s'y prêtent, la présente étude esquisse la constitution d'un fonds. Ce fonds ne devrait cependant pas, du point de vue de son organisation, être isolé, mais faire partie du Fonds Européen créé dans le cadre de l'Accord Monétaire Européen.

1. *Constitution des moyens financiers.* — Les moyens financiers seront mobilisés conformément aux objectifs anticycliques en tenant compte de la situation conjoncturelle de l'ensemble des pays. La contribution des différents pays au capital du fonds sera calculée sur le produit national et sur les recettes budgétaires (chiffres-indices combinés). Le versement des quote-parts nationales sera effectué selon des modalités variables, compte tenu de l'état de conjoncture respectif, au moyen de marges en plus et en moins par rapport à une quote-part « normale » annuelle.

La mobilisation des capitaux s'effectuera selon les modalités suivantes :

a) *Ressources budgétaires.* — Une partie des fonds proviendra des budgets des Pays Membres qui, en ce qui les concerne, tiendront compte de la situation conjoncturelle respective en versant leur quote-part.

b) *Emprunts.* — Une autre source de financement sera donnée par la possibilité de contracter des emprunts à moyen et à long terme sur les marchés financiers internationaux. Si les emprunts doivent être contractés sur les marchés financiers des pays Membres, il y aura lieu de consulter préalablement les banques centrales et les autres institutions responsables de l'émission de titres.

c) *Titres d'open-market.* — Au cas où le fonds ne disposerait pas encore d'un capital suffisant ou s'il avait besoin de moyens financiers à court terme, il pourrait vendre au marché monétaire des titres d'*open-market* en accord avec les banques centrales.

Le placement de ces titres, qui seront créés sur la base de créances du fonds sur les pays Membres, s'effectuera sur les marchés à une liquidité extraordinaire et à des taux qui ne portent pas atteinte à la politique d'*open market* pratiquée par les banques intéressées. D'autre part, le fonds pourra diriger la vente des effets commerciaux en fonction des données conjoncturelles.

d) *Création de crédit.* — Dans des situations exceptionnelles, qu'on ne saurait maîtriser qu'au moyen d'une utilisation massive de liquidités afin de parer à une contraction générale de la demande, les diverses banques centrales devront mettre à la disposition du fonds des moyens obtenus par la création de crédit. Au moment d'utiliser ces crédits le Conseil présentera un projet de remboursement.

2. *Utilisation des moyens financiers.* — Dans une période de *boom*, les moyens du fonds seront en principe thésaurisés. Afin de couvrir les dépenses administratives et d'assurer le paiement des intérêts, une certaine partie pourra être investie sous forme de titres rentables à court terme.

Les ressources serviront à financer des mesures ayant pour effet un accroissement de la demande, ainsi qu'un élargissement de l'offre, notamment la suppression de goulots d'étranglement. Les possibilités d'utiliser les moyens du fonds sont en premier lieu :

a) *Mesures favorisant la conjoncture dans les différents pays.* — Le fonds aura la tâche d'accorder des crédits à moyen et à long terme permettant à différents pays l'exécution de mesures en matière de politique conjoncturelle. Les bénéficiaires des crédits seront, en principe, les différents gouvernements.

Le Conseil soumettra l'octroi des crédits à certaines conditions ; ainsi l'accès aux moyens du fonds dépendra d'une politique conjoncturelle pratiquée par le pays bénéficiaire en conformité avec les objectifs du Conseil.

b) *Mesures à l'échelle européenne.* — Le Conseil préparera des programmes d'investissement à l'échelle européenne qui seront exécutés à l'aide des moyens du fonds en cas de récession générale.

Ces programmes d'investissement pourraient porter, par exemple, sur la construction de routes transeuropéennes, de voies ferrées et de canaux ainsi que sur l'installation de centrales électriques et de réacteurs atomiques.

c) *Garantie de crédits.* — Les ressources du fonds pourront également servir à garantir ou à compléter des crédits, dans le cadre d'une assistance bilatérale ou multilatérale, à condition de servir à maintenir l'équilibre de la situation économique. Le Conseil pourra contribuer à l'application de programmes d'assainissement financier et élaborer un cadre général pour

les conditions et les modalités de tels programmes.

d) *Financement de mesures prises en vue d'élargir l'offre.* — Le Conseil contribuera à l'élimination du danger inflationniste en mobilisant ses ressources, dans la mesure du possible, pendant une période de *boom* général, mais aussi en tenant disponibles des moyens financiers propres à financer des mesures destinées à augmenter l'offre. De telles aides financières pourront servir à l'acquisition de certains biens d'investissement provenant de l'étranger, à la suppression de quelques goulots d'étranglement existant pour les matières premières et les produits demi-finis ou à l'embauche de travailleurs étrangers.

II. — 1. *Organisation. - Généralités.* — L'organisation structurelle du Conseil tiendra compte des institutions européennes existantes, en se reliant particulièrement à la Commission Economique Européenne et aux organes de l'O.E.C.E.

2. *Organes.* — *Conseil des Ministres.* — Un Conseil des Ministres fonctionnera comme organe suprême du Conseil ; c'est lui qui prendra les décisions d'ordre politique et qui décidera des questions particulièrement importantes. Le Conseil devra, entre autres :

— fixer les règles générales pour l'activité du Conseil ;
— prendre des décisions relatives à la mobilisation des moyens ordinaires du Fonds ;
— examiner l'admission de nouveaux membres ;
— élire les membres du comité directeur.

b) *Comité directeur.* — Le Comité directeur sera chargé de la gestion du Conseil. C'est à lui qu'incombent les tâches et les fonctions spécifiquement conjoncturelles esquissées à la Section II, dans la mesure où la compétence n'appartient pas au Conseil des Ministres. Tout membre du Comité directeur pourra se faire représenter par une personne ayant droit au vote. Toutes les voix des membres auront le même effet. En règle générale, les décisions seront prises à la majorité qualifiée. Le Comité sera dirigé par un président élu pour quatre ans par le Conseil des Ministres.

c) *Secrétariat.* — Le Comité directeur est assisté d'un Secrétariat. Celui-ci est chargé de l'ensemble des travaux préliminaires nécessaires aux décisions du Conseil.

II. — EXPOSE DES MOTIFS

Point de départ de la politique conjoncturelle

La crise survenue en 1929 a été à l'origine d'un ensemble d'expériences d'ordre conjoncturel effectuées en Europe et aux Etats-Unis. Pour la première fois, les gouvernements sont devenus conscients, à cette époque, de leur responsabilité dans ce domaine. Au début, ce fut la déception provoquée par l'inefficacité de la coopération dans le domaine de l'économie mondiale et la menace de catastrophes. Depuis lors, les interventions dans la vie économique furent nettement inspirées par l'idée qu'elles doivent se faire dans le cadre strictement national en opposition à la coopération internationale. La politique budgétaire de nombreux pays prenait un caractère délibérément déficitaire afin de créer l'emploi. Une politique de crédit destinée à relancer les investissements a eu pour effet d'exercer sur les monnaies nationales une pression inflationniste que l'on s'efforçait de pallier par le blocage des prix et le contingentement, d'ailleurs sans succès. Une inflation continue, le plus souvent refoulée, en fut la conséquence. Ainsi, la politique expansionniste pratiquée séparément par les différents pays a coupé les ponts entre leurs marchés intérieurs, qui devenaient la proie du dirigisme, et l'économie mondiale, qui s'est progressivement désintégrée sous cette pression.

Pendant plus de vingt ans, la théorie conjoncturelle a connu une opposition fondamentale entre une politique conjoncturelle autonome et la coopération économique internationale. On se croyait obligé de sortir de l'interdépendance internationale, notamment en ce qui concerne l'étalon-or afin d'assurer au moins une liberté intérieure. En même temps, on abandonnait l'espoir de recevoir de l'économie mondiale des impulsions constructives et stimulantes.

Il faut reconnaître qu'au cours de ces années, la politique conjoncturelle est devenue partie intégrante de la politique économique mondiale moderne. Dès lors, l'on ne saurait concevoir de politique économique qui se soustrairait à cette tâche. Mais les influences néfastes accompagnant cette évolution sont également flagrantes. La politique conjoncturelle pratiquée sur la base nationale a permis aux dictatures des

années entre 1930 et 1940, en Allemagne et en Italie, de rehausser leur prestige politique auprès des masses auxquelles la suppression du chômage apparaissait comme due au régime politique et non à une politique d'emploi organisée. L'isolement des économies nationales, qui se caractérisait alors par le contingentement des devises et des importations, ainsi que par une exportation poussée, fut suivi de l'écroulement de l'économie de marché à l'intérieur des pays. La pénurie de matières premières et l'hémorragie en devises dans le domaine extérieur, la hausse des prix et l'épuisement des forces productives à l'intérieur, favorisaient, même dans les pays à régime démocratique, l'abandon progressif de l'économie de marché. Par conséquent, la politique conjoncturelle autonome se différenciait encore plus de la politique de marché. Plus les revendications politiques et sociales tendant à réaliser le plein emploi paraissaient justifiées, plus il était facile de désintégrer le système de la libre concurrence et de le transformer en un système à tendance dirigiste. Cette évolution se dessine nettement dès avant 1939 et la deuxième guerre mondiale a pu s'appuyer dès le début sur une politique économique dirigiste que l'ère de la politique conjoncturelle avait développée auparavant.

Ce ne sont là que des constatations et il est certes facile de critiquer une époque où la coopération internationale était trop faible pour qu'il fut possible d'appliquer un autre type de politique conjoncturelle. *Il faut cependant reconnaître que cette époque, malgré une activité manifeste, n'a guère pu donner une forme universellement valable à la politique conjoncturelle.*

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la politique de plein emploi poursuivie jusqu'à la guerre fut reprise, comme cela fut le cas dans bon nombre de domaines. Tant que l'on était encore assez proche de la fin de la guerre, le dirigisme national interne et externe, la hausse des prix et l'abus du crédit se justifiaient en tant que conséquence directe de la guerre. Aujourd'hui, en 1959, il est possible de voir plus clair et on ne saurait nier que l'évolution divergente des prix, telle qu'on l'a observée en Europe, est le résultat d'une politique variant selon les pays et que, de plus, dans les pays ayant atteint l'extrême limite d'une hausse des prix, elle est la conséquence

logique d'une politique d'emploi dirigée par l'Etat. C'est sans doute *l'insuffisance de la politique conjoncturelle « classique » qui est la cause essentielle des tendances inflationnistes menaçant, récemment, les monnaies européennes, la stabilité financière des différents pays et la coopération internationale.* Il serait temps de se demander s'il n'est pas possible de mettre fin à cette période où régnait une politique conjoncturelle autonome opposée au commerce mondial et à l'économie de marché, et de poursuivre une politique qui, non seulement utilise consciemment la politique conjoncturelle mais qui reconnaisse la nécessité d'assurer son application sur une base multilatérale.

La situation actuelle

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, on s'est efforcé de réanimer la coopération économique internationale par la création d'organisations internationales telles que le G.A.T.T., le F.M.I. et l'O.E.C.E. D'importants succès furent remportés ; ces organismes se sont heurtés, cependant, à une limite qu'ils n'ont pas été en mesure de franchir. Souvent, la stabilité financière des différents pays n'a pas été obtenue. L'évolution des balances des paiements européennes a conduit à une divergence structurelle entre les pays à balance déficitaire et les pays à balance excédentaire ; c'est pourquoi une certaine confusion se répandait quant à la solution possible de ce problème.

La coopération internationale actuelle s'inspire trop du critère de l'*équilibre de la balance des paiements.* Jusqu'à présent, aucune solution n'a pu être trouvée, étant donné qu'évidemment la situation de la balance des paiements est la résultante des forces internes d'expansion et de contraction qui déterminent, en effet, l'évolution conjoncturelle d'un pays. Toutefois, il apparaît certain que l'époque de l'inflationnisme à l'échelon national doit faire place à une politique conjoncturelle internationale évitant l'interruption répétée de la coopération internationale par des expériences individuelles.

De nos jours, la coopération internationale porte sur les douanes, les contingents, la discrimination, le dumping, les facilités en matière de devises. Elle néglige ce qui intéresse en premier lieu les gouvernements et les nations dans leurs

relations internationales, à savoir la nécessité d'une croissance économique confiante et paisible. Les différents pays, notamment les Etats-Unis, ont pris nombre de mesures afin d'être capables de pallier une crise éventuelle. Néanmoins, les trois récessions qui se sont produites dans ce pays après 1945 doivent inciter à la prudence. Bien qu'apparemment les crises américaines n'affectent plus inévitablement l'Europe, la situation est précaire, aussi bien pour l'Europe que pour les pays producteurs qui assurent l'approvisionnement de matières premières. La longue période d'expansion continue dont bénéficiaient dans le passé les pays européens ne doit pas faire oublier que des récessions sont toujours possibles. En 1958, cette éventualité s'est manifestée. Quelles seraient les conséquences d'une récession, même moyenne, qui se produirait dans *tous* les pays européens ? A ce moment, la politique conjoncturelle limitée à l'échelon national entrerait de nouveau en jeu et les restrictions et les pressions inflationnistes reprendraient. Nous devrions constater que nous disposons d'un nombre suffisant d'organisations internationales capables d'octroyer des crédits à court et à long terme, mais que nous manquent les instruments de politique conjoncturelle nécessaires. L'organisation actuelle de l'économie est menacée dans tous les pays par une récession. La rigidité des salaires, de nombreux prix de produits d'alimentation, des impôts et des taux d'intérêt entraînerait des distorsions entre les facteurs rigides et les facteurs flexibles. Ce qui fait défaut, c'est l'élasticité des facteurs tendant à une baisse.

Après la guerre mondiale, les pays européens ont, certes, fait preuve d'une certaine indépendance à l'égard de l'évolution conjoncturelle des Etats-Unis. Cependant, il est hors de doute que la tendance expansionniste favorisée par la reconstruction des installations détruites et des relations internationales interrompues a cédé, aujourd'hui, la place à une situation qui assure tout juste l'équilibre du marché. En 1929, on a généralement méconnu cette limite et l'on n'a pas vu que la conjoncture se caractérise par un changement rapide qui peut être causé par des excès relativement faibles de l'offre sur la demande ou de la demande sur l'offre. Bien qu'aujourd'hui on puisse constater une consolidation, on ne devrait pas s'abandonner à une fausse sécurité. Le caractère général

de la conjoncture s'est sans doute modifié. Le cycle a été remplacé par de plus longues périodes de hausse. Mais, ce sont justement elles qui augmentent l'intensité des forces expansives qu'il faut maintenir en équilibre. La crise de l'économie mondiale, en 1929, a montré que la dépression correspond à l'intensité de la période de *boom* qui l'a précédée, à moins qu'on ne prenne des mesures en vue de maintenir l'équilibre. La politique conjoncturelle limitée à l'échelon national et tendant à l'isolement, telle qu'elle fut pratiquée après la crise de 1929, ne constituait certainement pas le remède approprié puisqu'elle engendrait la maladie sournoise de l'« inflationnisme ». Si nous prenons conscience de ces expériences douloureuses pour l'Europe, nous nous voyons placés devant la tâche de protéger l'Europe récemment reconstruite, non seulement contre le danger d'une récession, mais aussi contre la menace permanente de l'inflation, en adoptant une nouvelle politique conjoncturelle qui se poursuive sur une base multilatérale au lieu d'être d'ordre purement national. Loin de s'opposer à l'économie mondiale, cette politique devra l'utiliser pour assouplir les fluctuations conjoncturelles, en respectant les principes de l'économie de marché au lieu de procéder d'une manière dirigiste, et en profitant ainsi de ses forces en faveur de la stabilisation.

La politique conjoncturelle, sur le plan international, ou bien sur le plan européen — pour s'en tenir dès le début à la réalité, — est donc un postulat actuel de la politique économique qui vise à adapter enfin la stabilité des marchés internes aux exigences de la coopération internationale. La nécessité d'une politique conjoncturelle internationale n'est pas nouvelle : elle a été formulée à plusieurs reprises. Il faudrait maintenant préciser les méthodes dont une telle politique conjoncturelle devrait se servir. Ce qui a été réalisé jusqu'à présent est sans doute insuffisant. Il ne suffit pas de s'orienter, comme on l'a fait pendant les dernières années, sur l'exemple de la conjoncture américaine, de suivre la politique conjoncturelle pratiquée à l'intérieur des Etats-Unis ou même de lui laisser le soin de déterminer la conjoncture européenne. Lors des discussions au sein du Comité des Suppléants (pour la « Stabilité financière ») de l'O.E.C.E., on a essayé, au cours de ces dernières années, de procéder d'une autre manière : on attribuait la responsabilité de l'évolution conjoncturelle à la République fédérale en

tant que créditeur extrême. Or, il s'agit là d'un rôle que nul pays ne saurait assumer. *C'est à l'Europe que revient la mission de créer un élément stabilisateur de la conjoncture en vue de coordonner les efforts des différents pays dans le cadre d'une coopération internationale.*

Une stabilisation de la conjoncture est, aujourd'hui, une solution qui peut être appliquée à l'ensemble de l'Europe comme c'est le cas depuis longtemps dans les différents pays.

Objectifs d'un Conseil européen de conjoncture

Quant aux objectifs, les Parties Contractantes du Traité de Rome sont au moins d'accord pour que toute politique économique internationale vise un maximum d'équilibre entre *un haut niveau d'emploi, la stabilité des prix et la balance des paiements équilibrée.* En effet, l'importance attribuée à ces objectifs diffère souvent selon les pays. En général, on s'efforce de réaliser le plein emploi, aux dépens de la stabilité des prix et de l'équilibre de la balance des paiements. La politique conjoncturelle internationale ne réussira que si elle cherche à réaliser *simultanément les trois objectifs,* ce qui est certainement possible.

La nécessité d'orienter l'organisation de l'ensemble des politiques économiques européennes vers une politique appropriée dans les domaines de la monnaie, du crédit et de la conjoncture est universellement reconnue. On reproche à certaines dispositions du Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne d'être insuffisante en ce qui regarde la politique de la monnaie et du crédit. Au cours des pourparlers relatifs à la Zone de Libre Echange, il a été généralement reconnu que le Marché Commun prévu ne peut être maintenu en équilibre qu'en adoptant une politique commune dans les domaines de la monnaie, du crédit et de la conjoncture. Même après l'introduction de la convertibilité, le problème de la coordination des politiques conjoncturelles européennes n'est pas moins urgent qu'auparavant, puisque l'équilibre de la balance des paiements incombe de plus en plus à la politique conjoncturelle générale, tandis que le champ d'activité de la politique conjoncturelle à l'échelon national est considérablement restreint. Plus on s'efforce de supprimer le contingentement des devises, les restrictions quantitatives et les droits de douane, plus l'ensemble des mesures en matière de politique

conjoncturelle influe sur la balance des paiements d'un pays, dans une situation de changes stables. Une politique d'expansion à l'échelon national se heurterait bientôt au problème des devises à moins que la demande ne s'accroisse suffisamment dans les autres pays. Par contre, un pays seul est à peu près incapable de poursuivre une politique restrictive quand les prix, dans les autres pays, sont soumis à des tendances inflationnistes, car l'afflux de devises compense dans une large mesure l'effet d'une politique conjoncturelle anti-inflationniste. Afin d'obtenir l'équilibre des balances des paiements européennes et d'assurer le progrès réalisé par la convertibilité, il est donc, plus que jamais, indispensable de remplacer ou de compléter progressivement les politiques conjoncturelles nationales par une politique européenne commune.

Il serait peu réaliste, d'autre part, d'aspirer à une unification complète des monnaies. En introduisant une monnaie commune, ne serait-ce que pour les Six de la Communauté Economique Européenne, on devrait renoncer à la politique monétaire nationale dans une mesure telle que cela équivaudrait à une intégration politique dont les éléments de base ne sont pas donnés à l'heure actuelle. Un programme réaliste de coordination dans le domaine de la monnaie, du crédit et de l'expansion économique devrait être conçu de manière à tenir compte, dans une large mesure, de l'individualité des politiques économiques nationales et, en même temps, de la nécessité de stabiliser la situation économique dans chaque pays. Il faudrait notamment établir des règles plus rigides pour les politiques conjoncturelles nationales. Bien qu'il soit difficile d'inciter les différents pays à poursuivre une politique déterminée en matière de budget, de monnaie et de crédit, on devrait essayer de fixer, d'un commun accord, un code de conduite raisonnable. La libération et la politique douanière ont réalisé des progrès considérables grâce à la fixation de règles convenues dans le cadre du G.A.T.T., de l'O.E.C.E., de la C.E.C.A. et de la C.E.E. La politique conjoncturelle à base multilatérale proposée par le présent projet devrait être déterminée par un code analogue de politique conjoncturelle.

A cet égard, la constitution d'un Conseil européen de conjoncture, fonctionnant comme élément stabilisateur dans la structure de l'économie européenne, nous paraît réalisable.

Une telle stabilisation devient de plus en plus urgente, car la réduction des tarifs douaniers et des contingents, au Marché Commun des Six ou dans une Zone de Libre Echange, met en évidence les déséquilibres latents qui ne sauraient être compensés qu'en réglant les taux de croissance des différentes économies. Après la création, par certains pays, de centres travaillant à la politique conjoncturelle à l'intérieur du pays (Etats-Unis, Suisse) il conviendrait de fonder un tel centre à l'échelon international. *Les expériences acquises par d'excellents experts et économistes dans chaque pays devraient être réunies en ce Conseil afin de servir de base aux décisions dans le domaine de la politique conjoncturelle.*

Grâce au relèvement de l'économie européenne, l'interdépendance internationale est devenue telle qu'une récession aurait des répercussions graves sur la structure des pays. Dans l'avenir, cette interdépendance des marchés internationaux ne peut être poussée plus loin que si le danger de crises est éliminé. Un centre européen de politique conjoncturelle accroîtra probablement l'indépendance à l'égard des fluctuations du marché américain et la confiance de nombreux pays dans leur propre évolution économique. Une solution de ce problème à l'échelle européenne promet, en même temps, aux pays d'outre-mer fournisseurs de matières premières, l'assistance qu'on ne saurait guère leur donner en octroyant des crédits pour réaliser certains grands projets. *Le problème des producteurs de matières premières, si difficile du point de vue politique, devra être résolu en premier lieu par une stabilisation du marché européen.*

La stabilisation prévue des taux de croissance ne doit pas être conçue comme exigence absolue. Les conditions différentes dans chaque pays ne permettent pas de fixer les taux de croissance à un niveau uniforme ou maximum. On ne peut pas déterminer schématiquement les taux de croissance. Sous cette réserve, il est raisonnable d'encourager les pays apparemment arriérés et de faire, au cas de récession générale, un effort pour relever le niveau général dans la mesure du possible.

Une telle institution visant à la stabilisation de la croissance économique de l'Europe pourrait compléter les organisations existantes et non pas rivaliser avec elles. Plus elle comprendra d'Etats, plus une telle organisation pourra atténuer, en raison de sa fonction, les contrastes existants.

Fonctions et méthodes de travail du Conseil Européen de Conjoncture

Le Conseil pourra prendre pour base les travaux accomplis par les organisations internationales dans le domaine de la politique des échanges et des paiements. Il aura pour mission particulière d'analyser les causes du développement différent de la demande globale dans chaque pays. Le défaut de coordination des politiques limitées au plan national est aujourd'hui la cause principale du déséquilibre extérieur prolongé. Dans la mesure où la demande globale s'est développée différemment dans les divers pays, la demande d'importation et le volume d'exportation ont montré des tendances divergentes. Des pays comme la France, dont le taux d'expansion intérieure dépassait la capacité de l'économie nationale, accusaient un déficit de la balance des paiements. En revanche, la balance des paiements était excédentaire dans les pays où la demande globale, en termes nominaux, et l'expansion réelle restaient en équilibre. L'expansion différente de la demande nominale aboutissait, dans le cas de taux de changes fixes, à des disparités de prix plus ou moins marquées.

Les possibilités de résoudre le problème des pays déficitaires à l'aide de mesures de caractère international destinées à augmenter la liquidité se sont épuisées. L'essai de régler cette question par le biais d'une croissance dynamique poussée des pays créditeurs se heurte à la résistance justifiée de ces derniers pays qui ne sont pas disposés à renoncer à la stabilité de leurs prix. Ainsi, la coopération dans le cadre de l'O.E.C.E. est arrivée à une impasse, comme le montrent les pourparlers au sein du Comité des Suppléants pour la « Stabilité financière ». Le seul moyen d'en sortir consiste à coordonner les politiques conjoncturelles respectives. Ce n'est que lorsque l'ensemble des pays européens se décideront à harmoniser le développement de leur demande globale nominale qu'il sera possible de réaliser l'équilibre économique extérieur. Ces questions deviennent d'autant plus pressantes que la création d'un marché unifié élimine d'anciens instruments de la politique commerciale qui n'ont pu pallier que d'une manière insuffisante le déséquilibre. Aussi un nouvel équilibre ne pourra-t-il être restitué et maintenu qu'au moyen de mesures dans le domaine de la monnaie, du crédit et de la conjoncture.

L'activité du Conseil ne devra pas dépasser certaines limites. Il aura la fonction de coordonner les politiques économiques, d'encourager l'économie et de travailler à son équilibre. L'autonomie des différents pays, dans l'ordre économique ne sera aucunement affectée. Le présent projet d'étude s'abstient de reprendre des propositions, encore irréalisables actuellement, telles que la création d'une banque centrale d'émissions européenne ou d'un *Federal Reserve System*. Il part du fait qu'il n'est pas raisonnable d'intégrer seulement certains secteurs comme, par exemple, la politique commerciale tout en poursuivant une politique de conjoncture purement nationale ainsi que cela a été le cas jusqu'à présent. Le présent projet recherche un maximum d'équilibre entre la coopération internationale et la responsabilité individuelle des différents pays. Il est évident que ce but ne peut être atteint sans renoncer dans une certaine mesure à l'autonomie économique. Aussi, chaque pays Membre sera-t-il tenu d'informer à temps le Conseil des mesures à prendre en ce qui concerne la politique conjoncturelle et ses effets prévus. Ainsi, le Conseil, entre l'annonce et l'entrée en vigueur, aura l'occasion de procéder à des consultations avec le gouvernement intéressé. D'autre part, les mesures prises ou recommandées par le Conseil devraient être examinées soigneusement par les gouvernements. Un refus éventuel devrait être suffisamment justifié.

Puisque l'on a donné une base multilatérale à tant de secteurs de la politique économique internationale, il importe d'en fournir une également à la politique de conjoncture. Ce but devrait être atteint grâce à la création d'une institution qui, en principe, est associée à un Conseil des Ministres mais qui est habilitée à procéder, de sa propre initiative, à des enquêtes et à formuler une prise de position. Cette institution aurait pour mission :

1) de coordonner les politiques conjoncturelles nationales des pays européens ;

2) d'encourager et de coordonner de sa propre initiative les mesures prises en commun ;

3) de favoriser l'expansion de pays arriérés dans leur situation conjoncturelle, respectivement d'accélérer, dans le cas d'un taux de croissance insuffisant, l'expan-

sion économique en Europe et, *vice versa,* de prendre, dans le cas d'une demande excédentaire dans l'ensemble ou dans une partie de l'économie, des mesures appropriées en vue de rétablir l'équilibre.

Le Conseil aurait d'abord pour mission de rassembler les données disponibles afin d'assurer une observation permanente du développement conjoncturel et d'effectuer des analyses de la situation économique dont il publierait régulièrement les résultats. A cet effet, il devrait recevoir régulièrement les rapports des gouvernements et des principaux instituts d'observation conjoncturelle et procéder à des consultations, à l'exemple des examens effectués par l'O.E.C.E. dans le domaine de la politique conjoncturelle.

De plus, le Conseil adresserait aux gouvernements des différents pays des prises de position et des recommandations ayant pour but d'améliorer les effets des politiques conjoncturelles nationales. Avant tout, il devrait entrer en action lorsque certains gouvernements essaient de régler leur situation conjoncturelle par des mesures restrictives (élimination des travailleurs étrangers, restrictions quantitatives, etc...) susceptibles d'avoir des répercussions défavorables sur l'ensemble du domaine conjoncturel en Europe. Une coopération sur la base multilatérale devrait surtout protéger le marché européen contre toute sorte d'excédents artificiels — des produits agricoles, par exemple — qui sont susceptibles d'exercer une pression sur les marchés d'autres pays.

L'activité du Conseil doit sans doute comporter la possibilité de formuler des recommandations portant sur la politique budgétaire des différents pays. L'inflation n'a pas *une seule* cause liée au système des crédits ; les causes de l'inflation nées d'une fausse politique budgétaire sont beaucoup plus déterminantes. C'est là, précisément, que l'inflationnisme est le plus résistant puisqu'il est lié à des besoins nationaux à la fois vrais et fictifs. A l'heure actuelle, il ne serait cependant guère possible d'attaquer directement la racine du mal. Une coordination des politiques conjoncturelles ne peut être complète que si elle influence, dans la mesure du possible, la politique fiscale des pays qui demandent une aide pour leur politique conjoncturelle.

Un but essentiel de la coordination interne consisterait à éviter une politique d'emploi susceptible d'engendrer à l'intérieur du pays des tendances inflationnistes. Comme l'expérience l'a montré, celles-ci constituent non seulement un problème intérieur, mais influent profondément, aussi, sur les relations internationales. Si la situation intérieure ne permet pas une expansion de crédit sans hausses de prix, le Fonds, au moyen de crédits en monnaie étrangère, pourrait mettre les pays intéressés en mesure d'effectuer des importations supplémentaires en vue de maintenir la stabilité intérieure de leurs prix ; ainsi ils deviendraient capables de se rapprocher du niveau d'expansion des autres pays.

Les pays participant au Conseil devraient préalablement s'engager à reconnaître que la stabilité intérieure des prix ne concerne pas seulement chaque état séparément, mais l'ensemble des Etats. Une assistance internationale en matière de politique conjoncturelle ne devrait être accordée à un pays que s'il déploie une activité effective contre l'inflationnisme. En effet, le Conseil ne réalisera pas tous ses objectifs dès son entrée en action. C'est pourquoi on devrait prévoir une certaine élasticité quant à ses buts. D'ailleurs, le fait d'une interdépendance conjoncturelle fera reconnaître, ne serait-ce que plus tard, la nécessité et les avantages d'une politique conjoncturelle commune.

Afin de stimuler la politique conjoncturelle d'un pays ou d'un groupe de pays relativement sous-développés, le Conseil pourrait adresser, même à d'autres pays économiquement favorisés, des recommandations appropriées ayant pour dessein de faciliter la situation des pays moins développés. La réduction des tarifs douaniers, la libération et l'octroi de crédits bilatéraux pourraient être les instruments d'une telle politique conjoncturelle sur la base de la solidarité internationale. Cette politique contribuerait à maintenir et à accélérer le rythme de la croissance économique en Europe et par là serait une aide efficace aux pays retardés.

Utilisation des moyens financiers (Fonds de stabilisation)

Ici, plusieurs solutions sont possibles. Le présent projet d'étude donne un exposé détaillé de l'activité d'un Fonds européen pour l'octroi de crédits et de garanties. On discutera plus tard si l'on doit pourvoir l'institution, directement, de moyens financiers, afin de lui permettre une intervention directe, ou si l'on doit se borner à fixer un plafond de garanties de crédits mutuels dont une partie serait distribuée par voie multilatérale et l'autre par voie bilatérale.

La répartition de ces crédits devrait tenir compte de la situation conjoncturelle de chaque pays bénéficiaire. Si, dans le cas d'une récession générale, on constatait une réticence à l'égard de nouveaux crédits, le Conseil devrait être en mesure d'accorder, de sa propre initiative, des crédits destinés à l'exécution de grands projets européens assurant l'emploi à un grand nombre de main-d'œuvre. Ces ressources pourraient être utilisées éventuellement à la construction de routes transeuropéennes, de voies ferrées et de canaux, de centrales hydrauliques et thermiques, de réacteurs atomiques, etc... Pour le lancement de ces travaux, il serait utile de recourir à une coopération avec la Banque européenne d'investissements et avec la Société financière internationale.

L'utilisation des moyens du Fonds devrait être anticyclique. Par conséquent, les ressources devraient être rassemblées surtout pendant les périodes de *boom* ou d'expansion générale au moins satisfaisante. Il faut prendre en considération que la constitution des ressources, en absorbant une certaine partie de la liquidité, aussi bien que leur placement en tant qu'augmentation de la liquidité influent sur l'évolution conjoncturelle. C'est pourquoi il conviendrait à maints égards d'utiliser des procédés variant selon la situation économique, pour la collecte comme pour la dépense des ressources du Fonds.

La quote-part de chaque pays à verser au capital du Fonds devrait être calculée sur le produit national et les recettes budgétaires à l'aide de chiffres-indices combinés.

Pour constituer le capital, on pourrait combiner les méthodes suivantes :

Une partie des ressources sera prélevée sur les *budgets publics* des pays Membres. Le versement des quote-parts

pourrait varier afin de tenir compte des fluctuations conjoncturelles. On devrait prévoir certaines marges en plus ou en moins d'une « quote-part normale » annuelle.

Pendant une période de *boom* général en Europe, le Fonds se chargerait de thésauriser ces ressources, ce qui n'interdit pas d'en investir une certaine part à court terme, par exemple en achetant des titres de la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement.

Pour le cas où le Fonds entrerait en action pour favoriser l'expansion de certains pays et ne disposerait pas de ressources suffisantes, il devrait être autorisé à effectuer des *opérations d'open market* dans les pays bénéficiant d'un *boom* exceptionnel, en accord avec leurs banques centrales. En ce cas, il vendrait des titres du Conseil pour absorber des moyens disponibles. D'autre part, cette opération « contractive » aurait un effet d'expansion lors de l'utilisation des ressources.

La péréquation des disparités des taux de liquidité sur les marchés monétaires nationaux devrait demeurer la tâche des banques privées. Toutefois, le Conseil, par une coordination appropriée des taux d'escompte, pourrait favoriser cette péréquation.

Le capital du Conseil est, comme le Capital d'autres institutions internationales, par exemple la Banque d'investissements européenne, un capital de garantie en fonction duquel le Conseil peut émettre, sur les marchés internationaux, des emprunts à moyen et à long terme dans une mesure qui reste à déterminer. Le Fonds pourrait utiliser de tels moyens, notamment en effectuant des opérations à long terme dans le domaine de la politique conjoncturelle.

Reste à étudier si une politique conjoncturelle internationale ne pourrait pas se servir, sous une forme analogue, de la *création de crédit*. Dans nombre de pays, la conjoncture intérieure est sans doute rendue possible par la création de crédits supplémentaires. En République fédérale, pendant les dernières années, les excédents budgétaires et les excédents de devises ont fait oublier et partiellement remplacé les opérations de crédit normales. Cependant, il faut renoncer à l'idée qu'une politique conjoncturelle internationale ne peut avoir recours qu'à des ressources préalablement accumulées. Certes, cela suffit tant qu'il s'agit d'équilibrer les fluctuations d'une con-

joncture. Mais si le Conseil était d'avis que la croissance européenne dans son ensemble est insuffisante, il pourrait au moins coordonner l'expansion du crédit dans l'ensemble de l'Europe en influant sur la politique des banques centrales.

Problèmes institutionnels

Bien que la constitution d'un Conseil européen de conjoncture représente une nouveauté en ce qui concerne l'organisation, nous n'en sommes pas au stade expérimental. Au cours des dernières trente années, les différents pays ont entrepris, avec plus ou moins de succès, nombre d'expériences en matière de politique conjoncturelle. Une analyse scientifique des méthodes n'est pas encore disponible, mais la politique conjoncturelle est devenue depuis longtemps une fonction tout à fait normale et indispensable de la politique économique dans les différents pays. Au cours des fluctuations de l'évolution économique des dernières dix années, la République fédérale a également pratiqué avec succès une politique conjoncturelle logique. C'est une proposition tout à fait réaliste que d'élargir la politique conjoncturelle en complétant les politiques nationales par des mesures internationales. Certains secteurs, il est vrai, ne sauraient être l'objet d'une telle politique, par exemple une partie de la politique budgétaire qui, au début, sera en tout cas l'affaire de chaque pays. Dans le domaine du crédit, cependant, une politique conjoncturelle efficace trouvera encore un large champ d'activité.

Il peut être difficile de poursuivre une politique conjoncturelle à l'échelon international, mais son fonctionnement est plus clair que celui de n'importe quel projet d'harmonisation envisagé par des traités internationaux dans le cadre de l'intégration européenne. Il est certainement plus difficile de coordonner les politiques fiscale et agricole que de porter aux pays européens une aide par un Conseil de conjoncture constitué en commun. Nous tenons à insister sur le fait que ce projet est tout à fait réalisable en raison des expériences acquises, si bien qu'on peut s'attendre à un certain succès.

L'organisation du Conseil devra correspondre à sa mission. Même si ses membres sont des fonctionnaires d'Etat, il sera nécessaire de les doter d'un haut degré d'indépendance, comme on l'a fait déjà pour les membres de quelques institutions de

la Communauté économique européenne : le Comité monétaire, le Conseil administratif de la Banque d'investissements et le Comité directeur commercial de l'O.E.C.E. Comme le Conseil se propose de tenir compte des expériences acquises en politique conjoncturelle au cours des dernières dizaines d'années, il sera indispensable de recourir à la coopération de quelques excellents économistes.

Il y aurait lieu de déterminer les relations entre le Conseil et l'O.E.C.E. et la C.E.E. quant à l'organisation. Nous avons déjà souligné qu'il est préférable d'associer le Conseil à la plus grande des deux institutions car celle-ci saurait mieux équilibrer l'évolution conjoncturelle dans les différents pays. Cela n'empêche pas de prévoir également une participation spéciale de la C.E.E., notamment de sa Commission.

Un Conseil des Ministres fonctionnerait comme organe suprême chargé d'organiser le Conseil de conjoncture et d'inspirer les décisions d'ordre politique général.

Les décisions portant sur la politique économique, pour autant qu'il s'agit de recommandations, de prises de position et de mesures monétaires seraient prises par un Comité directeur. Dès qu'elles dépasseraient un certain degré d'importance, elles devraient être soumises au Conseil des Ministres. Un groupe de travail devrait assister le Comité directeur en tant qu'organe exécutif pour l'organisation de l'analyse du marché, la prévision de la conjoncture ainsi que l'administration des ressources du Fonds.

La conjoncture internationale n'est pas un processus limité à une région déterminée. Il paraît, cependant, utile et réaliste d'organiser à l'échelle européenne, les efforts tendant à stabiliser l'évolution conjoncturelle. Une consolidation du marché européen serait extrêmement importante pour la conjoncture mondiale. Néanmoins, l'activité du Conseil serait beaucoup plus efficace si les Eats-Unis et le Canada, qui ont été représentés lors des pourparlers au sein du Conseil des Ministres dès la mise en œuvre de l'O.E.C.E., étendaient leurs relations avec l'Europe également dans le domaine de la politique conjoncturelle, proposée ci-dessus, telle que définie ici. Etant donné que ces Etats sont disposés à poursuivre une politique conjoncturelle constructive et qu'ils sont assez riches d'expérience en la matière, la coopération européenne ne pourrait que profiter d'une

telle association. On devrait aspirer à une participation au travail du Conseil de ces deux Etats en qualité de membres ordinaires et non pas seulement en tant qu'observateurs.

Conclusions

Il faut que la vie économique entre dans un nouveau stade de développement où les mesures conjoncturelles des différents pays respectent un certain cadre et certaines méthodes qui soient susceptibles de maintenir et de renforcer la coopération internationale. La politique conjoncturelle sur la base multilatérale pourra profiter de possibilités constructives dont elle ne disposait pas tant qu'elle était limitée au plan national.

Il ne s'agit pas uniquement de *combattre l'inflation.* Malgré ses graves conséquences, le danger est souvent méconnu si bien qu'on s'y résigne. Après l'assainissement général des pays européens survenus dans les dernières dix années et l'accroissement de leurs forces productives, le *risque d'une récession* est plus menaçant. C'est précisément l'évolution du marché dans les dernières années qui a rendu les pays en développement et les pays industriels conscients des dangers éventuels. La sécurité de l'évolution économique de l'Europe serait considérablement accrue par l'existence visible d'une institution compétente. La seule existence d'un tel Conseil aurait une influence favorable sur les espoirs des entrepreneurs et, de ce fait, créerait de meilleures conditions sur le marché.

L'activité du Conseil assurera un minimum de stabilité monétaire et d'équilibre d'expansion qui constitue la condition indispensable d'une véritable intégration européenne. Durant tout un siècle, l'étalon-or était pour l'Europe un système monétaire qui assurait un maximum d'interdépendance conjoncturelle et qui était, en même temps, un élément régulateur de la conjoncture. Après les deux guerres mondiales, l'économie internationale a, de nouveau, créé nombre d'interdépendances, sans introduire un élément régulateur. En 1929, le danger de telles interdépendances , qui diminue la résistance aux crises dans d'autres pays, est apparu au monde entier. Si nous désirons une coopération internationale dans tous les secteurs économiques, nous devons reconstituer, de manière consciente et nouvelle, sous forme d'une institution appropriée, ce que le XIX^{e} siècle avait achevé sous une autre forme

Le temps présent se prête particulièrement bien à la création d'une telle organisation. Le fléchissement de l'expansion observé pendant les dernières années a éveillé la crainte d'une récession conjoncturelle ; le grand nombre d'excédents en matières premières essentielles, en produits agricoles et industriels, les difficultés dont souffrent certains secteurs dans une prospérité générale incitent à la prudence. Après avoir surmonté les obstacles de la pénurie, ce sont les problèmes non moins compliqués de l'abondance qui nous préoccupent. A ce moment, la situation générale permet encore de prendre les mesures nécessaires ; la confiance dans les organisations internationales est encore si forte que des dispositions prises véritablement dans l'intérêt de l'ensemble sont volontairement acceptées. Toute crise, cependant, amènerait les Etats à poursuivre, de nouveau, une politique économique à l'échelle purement nationale. Ainsi, c'est aujourd'hui que l'on doit se décider, et dire si la politique conjoncturelle multilatérale sera pratiquée ou non.

A. MÜLLER-ARMACK,

Secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires Economiques, Bonn ;
Président du Comité de Politique Conjoncturelle de la C.E.E.

Projet d'un code de « bonne conduite » en politique économique

L'EXPERIENCE a montré que les résultats positifs de la politique économique nationale, et également internationale, dépendent dans une large mesure des objectifs visés et de l'obéissance à certains principes fondamentaux et à des règles de conduite.

Les positions s'écartant des buts dont la justesse est généralement admise, les manquements aux principes fondamentaux d'une bonne politique économique, ainsi que toute conduite fausse en face de situations données, sont largement responsables des difficultés qui reviennent périodiquement, sur le plan national, en Europe et dans l'économie mondiale.

L'expérience acquise dans chacun des pays et auprès des organisations internationales devrait suffire pour définir un comportement juste en politique économique. Jusqu'ici, de telles expériences n'ont abouti à des systèmes de règles fixes que dans certains domaines, par exemple dans celui de la politique commerciale. Par contre, dans le domaine de la politique de « conjoncture » au sens le plus large, il manque un code qui puisse servir de fondement à la coopération internationale et, en même temps, configurer un cadre à l'intérieur duquel devraient se mouvoir les décisions prises par les différents Etats en matière de politique de conjoncture.

Etant donné le cours fluctuant du développement économique et en raison des multiples influences et actions possibles de la politique économique, l'élaboration d'un code pour la politique de conjoncture soulève une série de problèmes et

de questions qui se laissent difficilement incorporer dans un ensemble rigidement structuré. On doit donc se limiter aux questions les plus importantes et rechercher des règles pour les phases de conjoncture à caractères spécifiques. Les perspectives selon lesquelles l'élaboration de ce code peut être envisagée se cristallisent autour des questions suivantes :

— Vers quels objectifs doit s'orienter la politique économique nationale et internationale ? Ici, il y a lieu, en particulier, d'examiner s'il est opportun de donner la priorité à un objectif déterminé et à quel moment elle doit être donnée.

— Quels sont les principes généraux sur lesquels on peut s'accorder indépendamment de toute situation conjoncturelle particulière et qui soient également valables pour tous les pays ?

— Comment doit se comporter un pays lorsqu'il se trouve en face du danger aigu ou latent d'un excès de demande et d'une montée des prix ?

— Quelles mesures doit-on prendre lorsque le danger provenant de la poussée inflationniste de la conjoncture se transforme en un problème économique européen ou mondial ?

— Quelles sont les règles de conduite que doit plus particulièement respecter un pays dans le cas d'une récession ou d'une crise ?

— Comment pourrait-on remédier à une baisse générale de la conjoncture en Europe ?

— Quelles sont les obligations particulières que des excédents permanents dans la balance des paiements imposent aux pays créanciers pour leur politique de conjoncture ?

— Suivant quels principes directeurs doivent agir les pays ayant des déficits chroniques de leur balance des paiements ?

— Que peut-on faire pour une meilleure harmonisation de la politique de conjoncture dans les différents pays et comment pourrait-on perfectionner les instruments de la politique de conjoncture ?

— Quelles sont les méthodes que l'on peut établir pour l'harmonie internationale de la politique de conjoncture ?

Nous examinerons ci-après les objectifs généraux et nous exposerons quelques principes essentiels nécessaires à une

« bonne conduite » de la politique de conjoncture. Les réponses à chaque question sont données à titre d'exemple. Elles ont surtout pour dessein de faire avancer et de stimuler la discussion et ne peuvent en aucune manière — car elles expriment exclusivement les idées personnelles de l'auteur — être préjudiciables à une prise de position que le gouvernement de la République Fédérale allemande prendrait ultérieurement à l'égard de toutes ces questions.

I. — Objectifs fondamentaux de la politique économique

Trois objectifs peuvent être retenus comme fondamentaux pour une bonne conduite en politique économique ; ils sont nommés à la fois dans l'accord de base de la Communauté Economique Européenne et dans le mandat donné au Comité de l'O.E.C.E. pour la coordination de la politique économique et ils ont également déjà été admis largement sur le plan international :

1) Croissance adéquate à long terme avec un haut degré d'emploi ;

2) Stabilité des prix, qui doit signifier en premier lieu stabilité du niveau des prix à la consommation ;

3) Equilibre de la balance des paiements.

Il y aurait à examiner si ce triangle magique sous l'angle spécifique de la coordination internationale ne nécessite pas encore d'autres compléments.

Un premier principe auquel on devrait se soumettre en s'orientant vers ces objectifs, pourrait s'énoncer ainsi :

Chaque pays dans sa politique économique part du fait que les trois objectifs nommés sont à poursuivre simultanément et qu'aucun conflit ne doit apparaître entre les différents objectifs. La politique économique nationale et internationale ne devrait accorder une priorité à l'un des objectifs que dans le cas où, après consultation réciproque, la nécessité impérieuse en a été constatée pour une politique axée temporairement dans un certain sens.

II. — Principes généraux, valables pour tous les pays et indépendants de situations de conjoncture particulières

On peut établir un certain nombre de principes et lignes de conduite, qui devraient être, en quelque sorte, des facteurs communs. Ils pourraient être ainsi formulés :

1. — La politique de conjoncture, à la base, est du ressort de chacun des Etats. Elle doit trouver à se compléter nécessairement dans une coopération internationale. Les deux formes de la politique de conjoncture, la nationale et l'internationale, sont considérées comme une affaire d'intérêt commun.

2. — Les mesures prises par chacun des pays en matière de politique de conjoncture doivent être appliquées dans une perspective telle que le renforcement de la coopération économique européenne et mondiale constitue l'objectif commun. Toutes les mesures susceptibles d'entraver directement ou indirectement cette coopération doivent être écartées.

3. — Dans toutes leurs décisions en matière de politique de conjoncture, les pays industriels de l'Europe tiennent compte qu'il est de toute première importance pour l'économie des pays en voie de développement que la capacité d'absorption de leurs marchés soit soutenue et croissante. Ils doivent sous cet angle examiner de temps en temps leur système fiscal et la structure de leurs importations.

4. — Toute modification du taux des changes doit être considérée comme une affaire d'intérêt commun, sans qu'il soit toutefois porté atteinte aux obligations internationales incombant à tous les pays qui coopèrent en matière de politique conjoncturelle.

5. — Tous les pays souscrivent au principe d'une politique budgétaire anticyclique. Ils tiennent également compte, dans leurs décisions relatives à la politique fiscale et financière, des exigences de la politique de conjoncture dans leur propre pays et en Europe.

6. — Pour résoudre des difficultés dans un secteur de l'économie nationale, aucune mesure ne pourra être prise qui viendrait charger de façon prépondérante le secteur analogue ou un secteur concurrent, dans les autres pays. De telles mesures doivent en tout cas, être écartées si, par elles, on contre-

venait à un intérêt essentiel de l'économie générale d'un autre pays. Au cours de la lutte contre des crises de structure, il faut par principe donner la priorité aux mesures d'adaptation sur les aides protectionnistes.

III. — Principes et règles de conduite en période de haute conjoncture

Des situations conjoncturelles déterminées exigent, aussi bien dans chaque pays que sur le plan de la coopération internationale, un comportement spécifique. Pendant la période d'après-guerre, les pays enropéens luttèrent contre les récessions avec plus de succès qu'ils ne résolurent les problèmes posés par la haute conjoncture. Les exemples suivants doivent avant tout montrer quels principes doivent guider les états particuliers et la politique de conjoncture internationale en période de haute conjoncture.

1. — Pour une expansion dépassant la moyenne dans un pays dont le développement est caractérisé par de fortes tensions sur le marché du travail et par des tendances générales à la montée des prix, les mesures nécessaires pour lutter contre le déséquilibre doivent servir en premier lieu à un accroissement de l'offre. Ce n'est qu'à partir du moment où les possibilités d'une telle action ont été pleinement utilisées, ou bien ont apparu insuffisantes, que l'on doit freiner l'ensemble de la demande.

2. — Parmi les moyens particulièrement appropriés à l'accroissement de l'offre, on doit envisager des mesures de politique commerciale et de « libéralisation » des divers règlements étatiques du marché.

3. — En cas de tensions sur le marché du travail national, les pays doivent assouplir, pour les travailleurs européens, les mesures restrictives encore en vigueur dans le domaine de l'emploi de la main-d'œuvre étrangère. S'il existe une pénurie générale de main-d'œuvre en Europe, on doit éviter de débaucher des travailleurs étrangers, qui avaient déjà trouvé de l'emploi dans d'autres pays.

4. — Les moyens d'une politique de crédit restrictive et d'une politique financière déflationniste ne doivent en principe servir que pour lutter contre des emballements généraux

existants ou prévus, de la conjoncture. On devrait remédier par d'autres mesures aux tensions partielles et aux augmentations de prix provoquées dans certains secteurs par des facteurs exogènes. Dans ces circonstances, la préférence devrait être donnée à une politique appropriée des prix et des investissements publics.

5. — En raison du haut degré atteint de convertibilité des monnaies, et de l'interdépendance des marchés du crédit qui en résultent, des mesures ayant pour effet d'élever le taux d'intérêt doivent être examinées très attentivement quant à leurs conséquences pour la situation de liquidité et la balance des paiements d'autres pays. Les intérêts des autres pays doivent pour cela être dûment considérés.

6 — Au cas où l'on ne serait pas parvenu à éviter des déficits budgétaires en période de haute conjoncture, ces déficits devraient être financés de telle sorte qu'il n'en résulte aucun accroissement de l'ensemble de la demande.

7. — Si la demande générale en Europe est excessive, on doit mettre en œuvre un programme commun de mesures parallèles destinées à combattre l'inflation. L'harmonisation réciproque de ces mesures doit surtout éviter qu'un resserrement excessif de la demande dans un pays n'entraîne une pression sur les importations, dangereuse pour la balance des paiements d'un autre pays.

IV. — Principes et règles de conduite en période de baisse

Bien que dans l'état actuel du développement qui a suivi la guerre en Europe on n'en soit pas arrivé à une récession profonde et généralisée, et que des crises générales aient pu être évitées, toute politique de conjoncture consciente de ses responsabilités n'en devrait pas pour autant perdre de vue les dangers possibles. On devrait prendre à temps des dispositions contre la formation de foyers de dépression et on devrait également se mettre d'accord sur une manière d'agir précise en cas d'affaiblissement de la conjoncture, de façon que la crise ne soit pas, pour ainsi dire, exportée d'un pays dans l'autre, par suite de décisions erronées prises sur le plan national. C'est pourquoi, quelques principes et règles de conduite pour une période de baisse sont également exposés ci-dessous :

1. — Responsable au premier chef, tout pays à croissance insuffisante ayant des réserves non employées de main-d'œuvre et de capacité industrielle devrait en premier lieu s'efforcer d'engager, en vue du renforcement de la demande, les moyens dont il dispose. Les décisions en matière de politique budgétaire et de crédit sont à examiner attentivement sous cet angle, de même que les possibilités d'une politique d'investissements centraux ou communaux.

2. — Pendant une période de crise, les pays — sauf les possibilités données par les accords internationaux — ne doivent pas, par principe, recourir à des mesures, directes ou indirectes, de restriction des échanges commerciaux. Avant l'application de sérieuses mesures de restriction des échanges, il y a lieu d'abord d'examiner, au cours d'une consultation réciproque, la question de savoir dans quelle mesure les difficultés présentes ne peuvent pas être résolues d'une manière non restrictive.

3. — Aux pratiques restrictives, dont l'application devrait être tenue pour incompatible avec une bonne conduite en politique économique, on doit également rattacher les ententes économiques privées entre entreprises dominant le marché, en taut qu'elles portent fortement atteinte à la capacité concurrentielle d'un secteur économique d'un intérêt vital pour un autre pays. Les gouvernements s'efforcent de faire disparaître ce genre de pratiques dans le cadre de leurs possibilités légales.

4. — Les différents gouvernements devraient en outre s'employer à ce que, lors d'une récession partielle ou générale, les licenciements soient effectués sans discrimination de nationalité.

5. — Un pays qui a entrepris tous les efforts nécessaires pour se rendre maître par ses propres forces d'un état de crise peut demander l'assistance internationale. Cette assistance lui sera donnée sous forme de mesures de politique commerciale ou par d'autres moyens appropriés d'aide venant des autres pays. Pour cette aide — comme cela a déjà été appliqué à l'O.E.C.E. pour des cas antérieurs — vaut le principe de la multilatéralité.

6. — Une aide financière ne devrait être accordée que si la marge de la balance des paiements dans le pays sollicitant assistance est épuisée. De plus, elle devrait être liée à la

condition que le pays en question a bien pris des mesures efficaces pour éviter des difficultés de balance de paiements.

7. — En cas de croissance générale insuffisante et de sous-emploi général en Europe, les gouvernements devraient, en collaboration, dresser un programme commun pour une politique d'expansion parallèle. Ainsi devrait-on éviter les pratiques restrictives de chacun des pays dans le domaine de la politique des échanges et de la concurrence. Dans ce contexte, les pays devraient aussi se déclarer prêts à examiner les possibilités d'investissements communs, dépassant les frontières nationales. Il serait bon que de tels programmes d'investissements soient déjà étudiés, en période de conjoncture favorable, afin qu'ils puissent être appliqués immédiatement après mise au point du financement en cas de danger de récession. Ici entrent en considération entre autres l'extension des voies de communications européennes et d'autres investissements dans le domaine de l'infrastructure.

V. — Principes et règles de conduite spéciaux pour pays créanciers et pays débiteurs

Outre ces règles de conduite valables pour tous les pays, en général et pour ceux qui se trouvent dans des situations particulières, une responsabilité spéciale dans la coordination de la politique de conjoncture incombe aux pays créanciers ou débiteurs extrêmes. Cette responsabilité résulte avant tout du fait que la persistance chronique des excédents ou des déficits dans la balance des paiements de certains pays constitue une menace permanente pour l'équilibre en Europe et dans le reste du monde. A l'aide de deux exemples, on montrera ce que le code pourrait comporter en ce qui concerne ces pays.

1. — Des pays possédant une balance des paiements constamment active doivent, dans leur politique interne, accorder toute leur attention à un élargissement permanent de la demande intérieure et s'efforcer d'utiliser les facteurs de production dans une plus large mesure pour la consommation interne. En appliquant des mesures destinées à limiter la demande, ils devraient examiner tout particulièrement et avec soin la situation de la balance des paiements. Dans leur politique économique extérieure, ces pays devraient faire des efforts particulièrement intensifs en ce qui concerne un traitement libéral des

importations de marchandises, des importations de services et des exportations de capital.

Ils devraient en outre être prêts à offrir leur appui à des actions d'assistance réciproque.

2. — Inversement, les pays dont la balance des paiements montre des déficits chroniques devraient être particulièrement réservés en face de toutes les mesures qui conduisent à un élargissement de la demande intérieure. Ils doivent essayer de modifier leur structure de production en vue d'une amélioration des possibilités d'exportation. Ils devraient s'opposer aussi bien à une politique de liquidité monétaire à taux d'intérêt bas, qu'à des dépenses croissantes de l'Etat qui conduisent aux déficits budgétaires. Dans leur politique économique extérieure, les pays dont la balance des paiements est déficitaire ont à intensifier leurs efforts pour développer leur exportation de services et pour augmenter l'importation de capital à long terme.

VI. — Règles pour établir une harmonisation interne de la politique de conjoncture et pour améliorer les instruments de la politique de conjoncture

Une « bonne conduite » en politique de conjoncture suppose que chacun des gouvernements veille à ce qu'une harmonie s'établisse entre les autorités chargées de la politique économique de leur pays. Sous cette condition seulement, il peuvent répondre aux exigences de la conjoncture internationale et de la leur. En outre, les instruments de la politique de conjoncture doivent être élargis de façon à permettre de diriger efficacement la conjoncture. Etant donné qu'en Europe, et aussi dans beaucoup d'autres parties du monde, la politique financière, jusqu'ici, n'a pas été utilisée pour influencer la conjoncture, les exemples cités ci-après se rapportent au problème des instruments dans ce domaine.

1) Pour satisfaire à leur propre responsabilité, les pays veillent à ce que s'établisse une coordination appropriée de la politique de conjoncture entre les différentes autorités intérieures. Ils devraient dans ce but former un organe de coordination.

2) Les pays examinent toutes les possibilités qui se présentent pour une politique financière consciente de la conjonc-

ture ; ils doivent pour cela, tirer profit des expériences acquises par certains pays dans ce domaine. On devrait également rechercher dans quelle mesure une modification des dispositions légales est nécessaire et quelles sont les possibilités qui se présentent pour le renforcement des stabilisateurs automatiques dans le système fiscal et dans la dépense publique.

3) Tous les pays devraient ajouter à leurs projets de budget une explication dans laquelle il serait pris position quant à l'effet supposé expansif ou contractif du budget et surtout de la trésorerie sur la demande à l'intérieur et à l'extérieur du pays. De plus, les gouvernements, au cours de la délibération parlementaire sur les budgets, présenteront un rapport sur l'évolution actuelle et attendue de la conjoncture.

VII. — Règles de procédure pour une harmonisation internationale de la politique de conjoncture

Bien que l'existence d'une volonté de coopération soit décisive pour la réussite d'une coordination internationale des politiques de conjoncture, celle-ci n'en doit pas moins s'appuyer également sur un minimum de règles techniques d'action. Voici des exemples de telles règles :

1. — Les modifications fondamentales de la politique de conjoncture d'un pays, après avoir été examinées du point de vue de leur répercussion internationale, doivent être communiquées le plus rapidement possible aux organismes internationaux compétents pour la coopération en matière de politique de conjoncture. A cette communication on doit ajouter un exposé détaillé des motifs et formuler un avis sur les conséquences prévues des mesures prises pour le développement économique en Europe et dans le monde.

2. — Chaque pays doit examiner avec soin les conseils qui lui ont été donnés après consultation réciproque et prendre position quant à l'éventualité de l'acceptation des recommandations. Après un temps approprié, un rapport détaillé doit être fait sur les mesures prises dans le sens conseillé et plus tard aussi sur leurs conséquences.

Professeur MÜLLER-ARMACK
Secrétaire d'Etat
Bonn, le 26 octobre 1959

Essai de synthèse

Il est certain que les auteurs des rapports qui précèdent n'ont pas envisagé le problème de la coordination des politiques de conjoncture d'un point de vue identique. Comme l'a souligné très fortement dans la discussion notre ami *Pierre Uri*, la nécessité d'une harmonisation dans les structures institutionnelles dépend du degré d'intégration économique générale qui est recherché. Personnellement, nous pensons qu'il est possible de distinguer au moins quatre degrés de coordination :

1° La coordination limitée aux objectifs ;

2° La coordination des objectifs et des moyens ;

3° La coordination des objectifs avec l'intégration des moyens ;

4° L'intégration des objectifs et des moyens.

L'analyse des exigences propres à ces quatre degrés de coordination montrera que chacun des rapporteurs a implicitement choisi un degré différent. Ce fait n'est probablement pas sans relation avec le caractère spécifique du domaine que chacun des rapporteurs avait à exposer. Il semble, en effet, que la coordination des politiques monétaires peut être organisée sans qu'il soit besoin de recourir à un choix, centralisé à l'échelon international, des moyens concrets qui devraient être employés pour obtenir l'effet général recherché. Cela tient au caractère global, en principe non discriminatoire, des mesures monétaires. La coordination de la fiscalité, qui traditionnellement est discriminatoire, suppose que l'on soit intéressé à coordonner non seulement les objectifs, mais également les moyens précis de les atteindre. La coordination des politiques

budgétaires va encore plus loin dans la coordination des moyens puisqu'elle concerne la totalité des ressources dont dispose l'Etat dans son action sur l'économie nationale. Enfin, la création d'un conseil commun de politique conjoncturelle, et plus encore l'établissement d'un fonds commun de réserve agissant de sa propre initiative, constituent les premiers pas vers une politique commune, qui suppose l'intégration, à la fois, des objectifs et des moyens.

Comme nous l'avons montré dans l'introduction, la coordination des politiques européennes de conjoncture est nécessaire pour :

1° faire jouer *l'effet de résonance* (1), dû à la densité particulière du commerce intra-européen, dans le sens de *l'amortissement* des fluctuations conjoncturelles ;

2° accélérer par cela même la croissance économique des pays européens et des pays sous-développés.

La réalisation de ces buts exige-t-elle que tous les quatre degrés de coordination soient successivement ou simultanément franchis ? Nous nous efforcerons de répondre à cette question en examinant l'efficacité de chacun des degrés de coordination en fonction des buts à atteindre.

1. — La coordination limitée aux objectifs

C'est la perspective dans laquelle s'est placé essentiellement le Dr. *Emminger*. Elle correspond aussi, approximativement, à l'état actuel des choses dans la Communauté Economique Européenne, qui dispose déjà — ne l'oublions pas — d'un Comité monétaire et d'un Comité de politique conjoncturelle (2). Les pays intéressés examinent en commun le déroulement de la conjoncture économique et ils recommandent des mesures tendant à obtenir, dans les pays déterminés, un effet d'expansion ou de contraction. C'est ce que le Dr. Emminger appelle « le diagnostic commun et la thérapeutique coordonnée ». Les recommandations peuvent contenir des indications sur les moyens à employer, mais cela n'est pas indispensable

(1) Cf. *supra*, p. 15.

(2) La création du comité monétaire était prévue dans le Traité de Rome. La création du Comité de politique conjoncturelle a été décidée par le Conseil des Ministres en février 1960. Il a tenu sa première réunion officielle le 7 avril 1960. Le professeur Müller-Armack en a été élu président.

et, de toute façon, ces indications ont un caractère très général. La politique monétaire se prête plus particulièrement à ce genre de coordination, grâce à sa souplesse et à son caractère en principe non discriminatoire, grâce aussi aux traditions de coopération internationale qui existent entre les banques d'émission européennes. Mais, ainsi que l'a fait remarquer le Dr. Emminger, il ne faut pas traiter la politique monétaire comme une « bonne à tout faire ». On ne doit pas lui demander de compenser des déséquilibres engendrés par des carences ou des erreurs commises dans d'autres domaines, par exemple dans le domaine budgétaire ou fiscal. Les recommandations internationales adressées aux pays doivent donc également porter sur l'orientation des politiques budgétaire, fiscale, sociale, etc.

Selon le Dr. Emminger, ces recommandations devraient tendre avant tout à la réalisation, dans chacun des pays, de la stabilité des prix, à un niveau élevé de l'emploi. Si important qu'il soit, l'équilibre des balances des paiements ne viendrait qu'en second lieu. Comme l'a remarqué dans la discussion M. *Ullmo*, cela suppose que tous les pays disposent de réserves suffisantes en moyens internationaux de paiements ou — ajouterons-nous — qu'un système de crédits internationaux soit prévu pour faciliter le financement des déséquilibres temporaires des balances de paiements. Mais ne risquerait-on pas alors qu'un pays aille trop loin dans l'accélération de sa croissance, sans observer la discipline nécessaire en ce qui concerne le niveau de ses salaires et de sa consommation ? Cette considération exclut, à notre sens, tout automatisme dans l'octroi des crédits « conjoncturels ». Ceux-ci ne devraient servir qu'à faciliter un retour graduel à l'équilibre de la balance des paiements courants, sans provoquer un mouvement déflationniste trop brutal. L'équilibre extérieur devrait d'ailleurs être d'autant plus facile à concilier avec l'équilibre intérieur que les conditions de l'égalité (4) sont mieux respectées (3). En effet, un pays qui réalise l'équilibre entre la demande et l'offre intérieures ne devrait, normalement, éprouver aucune difficulté à équilibrer sa balance des paiements. Dans un monde où les tendances inflationnistes prédominent presque constamment, ses prix ne peuvent manquer de devenir de plus en plus compétitifs. La balance des paiements doit donc se rétablir

(3) Cf. *infra*, introduction, p. 9 : $c + g + f + s = q_r$.

automatiquement. S'il n'en était pas ainsi, il faudrait conclure que la monnaie du pays est surévaluée et procéder en conséquence à la correction indispensable du taux du change.

Mais, le maintien de l'équilibre interne et externe dans chaque pays suffit-il vraiment pour atteindre les buts de coordination internationale des politiques conjoncturelles ? De nombreux participants du colloque n'en furent pas convaincus. Leurs objections portaient essentiellement sur deux points :

1° La nécessité d'une coordination des croissances ;

2° La nécessité d'une égalisation des conditions de concurrence à l'intérieur du marché commun.

Le premier point a été soulevé par MM. *Gabriel Ardant, Claude Gruson, François Perroux* et *Jean Marczewski.* La croissance de l'économie nationale ne peut, à long terme, qu'être stimulée par l'élimination des tendances inflationnistes et déflationnistes dans l'environnement du pays intéressé. Mais — observe M. Gruson, qui a développé particulièrement cet aspect de la question — « si, en fait, les objectifs et les modalités de la croissance ne sont pas comparés au départ, ne font pas pas eux-mêmes l'objet d'un minimum d'harmonisation, les mécanismes d'ajustement conjoncturel et monétaire les mieux rodés aboutiront, au bout d'un certain temps, à des contradictions inévitables ». Autrement dit, en l'absence d'une coordination des politiques de croissance, « des différences de structure s'introduiront dans les économies intérieures qui changeront à tel point les données relatives de l'évolution conjoncturelle des divers pays du Marché Commun que les redressements conjoncturels deviendront impossibles à harmoniser ». La coordination des politiques de conjoncture appellerait donc nécessairement une coordination des politiques de croissance à long terme. Ainsi, la signification d'un déficit de la balance commerciale dépend des objectifs poursuivis par la politique de croissance. « Nous savons bien que les déficits des balances commerciales ne sont pas toujours des phénomènes conjoncturels, que quelquefois ils tiennent à l'évolution des structures, qu'ils peuvent être parfaitement admissibles et requièrent alors l'intervention d'un Fonds de stabilisation international... Les instruments d'une politique de conjoncture n'ont de sens qu'à condition de se replacer dans les perspectives à plus long terme. Alors, ces perspectives à plus long terme, allons-nous décider

de les expliciter dans les organismes internationaux chargés de l'harmonisation des politiques internationales ou, au contraire, allons-nous les laisser dans l'ombre parce que, pour des raisons politiques, pour des raisons d'analyse économique, nous fermons volontairement les yeux sur les problèmes que posent les interventions étatiques dans une politique de croissance ? L'étatisme étant, en effet, un mot devant lequel nous avons tendance à fuir, nous autres Occidentaux, la dose d'étatisme que comporte une politique de croissance délibérée nous empêche, en fin de compte, de parler de politique délibérée de croissance ».

La question ainsi posée revient à se demander si la coordination des politiques conjoncturelles est souhaitable et possible entre des pays dont certains ont une politique de croissance explicitée dans des plans ou programmes à long terme, tandis que d'autres se contentent d'assurer au jour le jour un degré élevé d'emploi des ressources. Personnellement, nous croyons que l'existence du marché commun permet et exige une coordination des politiques conjoncturelles, même en l'absence d'une politique de croissance chez certains partenaires. La libre circulation des marchandises et des facteurs de production devrait faciliter l'adaptation réciproque des économies, même si elles sont soumises à des systèmes de gestion très différents. La seule condition vraiment indispensable est qu'aucun des partenaires ne cherche à réaliser son équilibre intérieur à un niveau de sous-emploi, ce qui est assez peu vraisemblable.

Il peut arriver cependant que, pour une série de raisons, un pays, comme la Grande-Bretagne, maintienne son taux de croissance à un niveau très bas. Y a-t-il là un obstacle à la coordination des politiques de conjoncture avec ce pays ? Nous ne le croyons pas. Il serait, certes, souhaitable, pour la Communauté et pour le monde entier, qu'au prix de réformes très profondes, allant jusqu'à la dévaluation et la modification de certains comportements sociaux, la Grande-Bretagne parvienne à accélérer sa croissance de longue période. Mais cela n'est pas indispensable du seul point de vue d'une coordination efficace des politiques de conjoncture. Bien au contraire, une telle coordination serait profitable, même dans l'état actuel des choses, à toutes les parties intéressées. Elle serait de nature à atténuer l'alternance des tendances inflationnistes et déflationnistes que

connait l'économie anglaise du fait de ses rétablissements spéculaires de la balance des paiements après les détériorations dues aux accélérations de la croissance. Cependant, — et c'est là que la thèse de M. Gruson s'applique — pour que la Communauté Economique Européenne puisse accepter le rôle d'amortisseur des fluctuations anglaises, il faut que ces fluctuations soient maintenues, *de l'intérieur*, à un niveau raisonnable (4). Il faut donc que les partenaires éventuels de la Grande-Bretagne connaissent les intentions de ce pays quant à la politique de croissance qu'elle compte désormais suivre. Et comme il n'y a aucune raison pour que la Grande-Bretagne soit traitée différemment que ses partenaires, la « communication d'intentions » — dont parla *François Perroux* — devrait être étendue à tous les membres du groupe.

Cette communication d'intentions peut-elle être exprimée en termes vagues ou exige-t-elle une véritable coordination des politiques de croissance ?

A notre sens, deux solutions sont possibles :

1) Une solution *libérale*, valable pour les pays qui n'ont pas besoin d'une politique de croissance explicitée, parce que, grâce aux circonstances, la croissance se fait spontanément à un rythme rapide. Dans ce cas, il suffit que le pays s'engage à maintenir un degré élevé d'emploi, et qu'il *n'oppose aucun obstacle aux ajustements structurels qui tendront à se produire* sur son territoire en réponse aux modifications intervenant chez les partenaires ;

2) Une solution *planifiée* s'appliquant aux pays qui doivent faire un effort conscient pour assurer une croissance satisfaisante. Cette fois-ci, puisqu'il s'agit de mesures tendant à modifier le jeu des forces spontanées du marché, la communication d'intentions en matière de politique de croissance doit être *détaillée* et comporter *une véritable coordination internationale des objectifs poursuivis.*

---

(4) En réalité M. GRUSON avait en vue non pas le cas anglais, mais le cas allemand, qui est caractérisé par l'absence totale de politique de croissance. Nous croyons cependant que ce qui importe pour les partenaires d'un pays, c'est moins *la politique* qu'il a l'intention de pratiquer que les *résultats concrets* qu'il obtient. Ce réalisme n'a d'ailleurs rien de commun avec un quelconque jugement de valeur. Celui-ci impliquerait une analyse détaillée du contexte historique, ce qui est tout à fait en dehors de notre propos ici.

Ces deux solutions pourront-elles être acceptées en même temps ? Dans un même groupe de pays qui ont décidé de coordonner leurs politiques de conjoncture, peut-il y avoir, à la fois, des pays qui ne prendraient qu'un engagement général de non-interférence et des pays qui s'engageraient à soumettre à la collectivité leurs plans détaillés de développement ? Pour choquante que cette inégalité de traitement puisse paraître à première vue, nous sommes prêts à l'admettre. Il nous semble que l'engagement de non-interférence vaut largement celui de soumettre les plans nationaux de développement à une coordination internationale. Il équivaut, en fait, à accepter d'avance tous les ajustements que le pays intéressé devra subir du fait de la planification, collectivement approuvée, de ses partenaires.

La coordination des politiques de croissance, dont nous venons de constater la nécessité, est-elle compatible avec une coordination des politiques de conjoncture limitée aux objectifs ? A notre avis, la réponse ne saurait être positive que si tous les pays adoptaient la solution libérale en matière de croissance. Si tel n'est pas le cas — et il ne l'est pas en réalité — la coordination des objectifs conjoncturels ne suffit plus, à elle seule, pour assurer une stabilité satisfaisante de la conjoncture internationale. En effet, les initiatives des pays « planificateurs », en agissant sur leurs propres structures et sur les structures de pays « libéraux », deviennent alors conjoncturellement actives. L'engagement de maintenir l'équilibre général entre l'offre et la demande intérieures ne suffit plus à neutraliser les pressions conjoncturelles que le pays en question est susceptible d'exercer sur ses partenaires. De même, une décision collective de compensation conjoncturelle ne peut plus être formulée uniquement en termes généraux. Une politique consciente de croissance rend l'évolution des structures plus ou moins insensible à l'influence de la conjoncture et, inversement, augmente l'influence de l'évolution structurelle sur la conjoncture. La coordination internationale des politiques de conjoncture doit donc s'étendre aux secteurs particuliers de l'économie et, pour ce faire, entreprendre l'examen détaillé non seulement des *objectifs*, mais aussi des *moyens* de l'action conjoncturelle.

Une coordination des politiques de conjoncture limitée aux objectifs n'est pas non plus suffisante, lorsqu'il s'agit de s'assurer

que l'action conjoncturelle des pays membres ne soit pas préjudiciable à la position concurrentielle de leurs partenaires au sein du marché commun. Ce point est apparu dans la discussion des rapports du Recteur *Neumark* et du Professeur *Senf* qui peuvent être classés parmi les partisans d'une coordination portant à la fois sur les objectifs et les moyens.

2. — La coordination des objectifs et des moyens

Le but final théorique d'un marché commun est :

1° de rendre possible à chaque *facteur de production* naturellement mobile de s'engager dans les combinaisons productives qui lui assurent la plus haute rémunération *nette* ;

2° de permettre à chaque *consommateur* de répartir son revenu *net* en fonction de ses préférences personnelles pondérées par un système de prix qui reflète le plus exactement possible les coûts marginaux de production *avant l'impôt*.

Ces conditions idéales ne sont évidemment pas remplies dans aucun pays. Sans même parler des imperfections du marché, les systèmes fiscaux et parafiscaux introduisent de nombreuses distorsions, d'une part, entre les rémunérations des facteurs telles qu'elles sont versées par les entreprises et telles qu'elles peuvent être affectées à la consommation, et d'autre part, entre les prix payés par les consommateurs et les coûts marginaux de production. Ce dont il s'agit donc pratiquement dans un marché commun, c'est d'éviter, dans toute la mesure du possible, que, parmi les causes de distorsion qui déforment la structure des prix et des rémunérations nettes des facteurs, il n'y ait des causes tenant aux *différences d'origine nationale* des marchandises ou des facteurs.

Autrement dit, une marchandise donnée vendue dans un lieu donné doit, quelle que soit son origine, supporter la même charge fiscale et parafiscale indirecte ; de même, un facteur donné engagé dans un lieu donné pour une tâche donnée doit, quelle que soit son origine, payer le même montant d'impôts et de cotisations parafiscales sur les revenus.

La règle que nous venons d'énoncer concernant les impôts indirects est mise en application par le système dit de la *destination*, mentionné dans le rapport du Recteur *Neumark*. Celle qui se rapporte aux impôts directs porte le nom de système de *l'origine*. La première ne donne apparemment lieu

à aucune difficulté majeure. On reproche à la seconde de défavoriser les pays où les impôts directs sont élevés et fortement progressifs, puisque les facteurs de production, ainsi que les sociétés de capitaux, auront tendance à s'expatrier pour alléger leur charge fiscale.

Mais ce qui compte en réalité, ce n'est pas tellement le montant du revenu nominal net, c'est plutôt la quantité de biens que ce revenu nominal net permet d'acheter. Autrement dit, le montant des impôts indirects peut également exercer une influence sur le mouvement des facteurs. L'application simultanée du système de la destination, pour les impôts indirects, et du système de l'origine, pour les impôts directs, aboutit donc à défavoriser les pays où la charge fiscale totale *directe et indirecte*, est la plus élevée. C'est là une conclusion exactement inverse de celle à laquelle parvient le Recteur *Numark* : ce qui importe du point de vue du mouvement international des facteurs ce n'est pas seulement la proportion entre les différents types d'impôts, c'est aussi le montant de *la charge fiscale totale pesant directement et indirectement sur les facteurs de production.*

Que les recettes fiscales soit redépensées par l'Etat signifie bien que la charge fiscale ne diminue pas le pouvoir d'achat total de la nation, mais cela ne change rien au fait que le pouvoir d'achat propre des facteurs de production est amputé du montant de cette charge. Il s'établit ainsi, entre le pouvoir d'achat de la nation et le pouvoir d'achat de ses facteurs productifs, un écart qui, s'il dépasse sensiblement l'écart analogue existant dans d'autre pays, est susceptible de peser sur la capacité compétitive du pays.

En effet, sur les marchés des pays tiers, appliquant le principe de la destination en matière d'impôts indirects, les prix aux coûts des facteurs des marchandises exportées par un pays donné doivent être, en monnaie du pays importateur, égaux ou inférieurs aux prix au coût des facteurs des marchandises concurrentes. Or, le coût des facteurs, évalué en monnaie nationale de chaque pays, peut être considéré comme étant composé, par *unité de marchandise, de trois éléments :*

— élément *a* : égal au revenu des facteurs, net de tous les impôts et taxes parafiscales directs et indirects ;

— élément b : égal à la charge fiscale et parafiscale directe supportée par les facteurs de production ;

— élément c : égal à la charge fiscale et parafiscale indirecte incluse dans le prix des marchandises achetées couramment par les facteurs de production.

En désignant par m le taux du change, c'est-à-dire le nombre d'unités de monnaie nationale équivalant à une unité de monnaie du pays importateur, les conditions de l'équilibre concurrentiel s'écriront :

$$(1) \quad \frac{a + b + c}{m} = a' + b' + c'$$

où a', b', et c' désignent les éléments correspondants du prix des marchandises concurrentes évaluées en prix du pays importateur.

Pour faciliter le raisonnement, supposons pour le moment m constant et égal à *1*, ce qui équivaut à l'existence d'une monnaie commune.

Si, par unité de marchandise exportée, $b + c > b' + c'$, a doit être nécessairement inférieur à a'. Ce qui veut dire que les facteurs de production du pays donné doivent se contenter, *par unité de marchandises exportée*, d'un revenu réel net inférieur à celui qui prévaut dans les pays concurrents.

Mais les facteurs sont indifférents à ce qu'ils reçoivent par unité de marchandise produite. Ce qui les intéresse, en fin de compte, c'est ce qu'ils reçoivent par unité de temps. Soient donc f et f' le revenu horaire net des facteurs et p et p' le nombre de marchandises produites en une heure. Pour simplifier le problème, nous supposons que la productivité est la même dans la fabrication des marchandises exportées et dans celle des produits fabriqués et consommés à l'intérieur. On peut écrire :

$$(2) \quad f = a\,p \qquad \text{et (2 bis)} \quad f' = a'\,p'$$

ou

$$(3) \quad a = \frac{f}{p} \qquad \text{et (3 bis)} \quad a' = \frac{f'}{p'}$$

Si donc *par unité de marchandise* exportée $b + c > b' + c'$

$$\frac{f}{p} < \frac{f'}{p'}$$

L'égalité des rémunérations horaires des facteurs ne pourra donc être préservée que si la productivité dans le pays le plus imposé est supérieure à la productivité des pays concurrents.

On peut d'ailleurs calculer le rapport des productivités nécessaire pour réaliser l'égalité des rémunérations horaires.

Pour $f = f'$, les égalités (2) et (2 bis) deviennent :

$$(4) \quad a\,p = a'\,p'$$

d'où

$$(5) \quad \frac{p}{p'} = \frac{a'}{a}$$

Mais en vertu de l'égalité (1) :

$$(6) \quad \frac{a'}{a} = 1 + \frac{b+c}{a} - \frac{b'+c'}{a} \qquad \text{donc}$$

$$(7) \quad \frac{p}{p'} = 1 + \frac{b+c}{a} - \frac{b'+c'}{a} = 1 + \frac{1}{a}\,[(b+c) - (b'+c')]$$

Dans un espace monétaire unifié, la productivité du pays dont la charge fiscale est plus élevée doit être supérieure à la productivité des pays concurrents dans une proportion égale au rapport entre, d'une part, la différence des charges fiscales totales, et, d'autre part, le revenu net des facteurs du pays le plus imposé.

Autrement dit, l'unification monétaire des pays de la Communauté exigerait l'uniformisation de la proportion entre la charge fiscale totale et le produit intérieur brut des pays membres, afin de permettre la meilleure allocation des ressources productives dans le cadre de l'espace monétaire commun.

Les monnaies européennes n'étant pas encore unifiées, admettons maintenant que m puisse varier et qu'il soit différent de 1.

Dans ce cas, l'égalité des rémunérations horaires réelles suppose que :

$$(8) \quad \frac{f}{m} = f'$$

Les égalités (4), (5), (6) et (7) deviennent donc :

$$(9) \quad \frac{a\ p}{m} = a'\ p'$$

$$(10) \quad \frac{p}{p'} = m\ \frac{a'}{a}$$

$$(11) \quad m\ \frac{a'}{a} = 1 + \frac{b + c}{a} - m\ \frac{b' + c'}{a}$$

$$(12) \quad \frac{p}{p'} = 1 + \frac{1}{a}\ [\,(b + c) - m\ (b' + c')\,]$$

Il apparaît donc qu'une modification du taux du change m permet de compenser les effets de l'inégalité de la charge fiscale totale, sans qu'il soit nécessaire que la productivité du pays le plus imposé soit supérieure à celle des autres pays. Il suffit pour cela que :

$$(13) \quad m = \frac{b + c}{b' + c'}$$

c'est-à-dire que le taux du change du pays le plus imposé soit égal au rapport entre la charge fiscale par unité de marchandises, dans ce pays, et la charge fiscale par unité de marchandises dans les pays concurrents.

Cela signifie qu'un pays qui augmente sa charge fiscale par rapport à celle des pays concurrents, et qui n'est pas en mesure d'accroître suffisamment sa productivité, peut rétablir l'équilibre concurrentiel en augmentant m, c'est-à-dire en dévaluant sa monnaie dans la proportion indiquée par l'égalité (13).

Cependant, l'équilibre ainsi rétabli ne répondra pas exactement aux conditions de la répartition optimale des ressources dans le cadre du marché commun.

En effet, pour que ces conditions soient satisfaites, il faudrait que le taux du change soit absolument neutre par rapport à la relation entre les prix et les coûts de production des pays faisant partie du marché commun. Or, une dévaluation destinée à compenser une différence de charge fiscale par unité de marchandise équivaut à une subvention générale à l'exportation et à une taxe à l'exportation. Elle réduit l'utilité marginale pondérée des marchandises importées par rapport à l'utilité marginale pondérée des marchandises exportées. Le nouvel équilibre qui en résulte s'établit à un niveau infra-optimal des échanges extérieurs.

Nous avons supposé jusqu'ici que tous les facteurs de production participaient de la même façon à la répartition de la valeur ajoutée et qu'ils subissaient les mêmes charges fiscales. Essayons maintenant de nous rapprocher davantage de la réalité en admettant l'existence de trois sortes de facteurs :

— *les ouvriers*, qui subissent surtout la charge fiscale indirecte ;

— les *cadres*, qui ne sont pas sensibles aux accroissements de la charge indirecte, mais ressentent fortement les augmentations et la progressivité des impôts personnels directs ;

— les *capitaux*, qui se laissent influencer par l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et les impôts qui affectent les investissements.

Supposons également, pour simplifier le problème, que le pays donné dispose au départ d'une productivité générale égale à celle des pays concurrents et que la charge fiscale totale, *par unité de production*, soit la même dans tous les pays.

Dans ces conditions, le pays où les impôts indirects prédominent devrait subir une émigration de main-d'œuvre non qualifiée ; celui où les impôts directs personnels forment la plus grande partie des recettes fiscales devrait être délaissé par les cadres supérieurs ; celui où les différents impôts sur le revenu des capitaux et sur les investissements sont plus que proportionnellement élevés devrait éprouver une certaine fuite de capitaux. Tous ces mouvements se seraient d'ailleurs arrêtés

au bout d'un certain temps, grâce à l'accroissement de la productivité marginale et du taux de rémunération des facteurs restants. L'équilibre nouveau ainsi réalisé tiendrait compte de la structure de la charge fiscale, mais ne serait pas conforme aux exigences de la meilleure allocation des facteurs, dans le cadre du marché commun.

La structure de la charge fiscale exerce donc une influence potentielle sur la répartition des facteurs. Mais, pour que cette influence se réalise pratiquement, il faudrait que les facteurs soient effectivement mobiles et sensibles aux différences des rémunérations réelles nettes. Pratiquement, comme l'a constaté le Recteur Neumark, il faudrait que les différences d'imposition soient très grandes pour déterminer des déplacements vraiment massifs de travailleurs ou d'entreprises.

En revanche, les propriétaires de capitaux liquides sont beaucoup plus attentifs aux différences nationales des taux nets d'intérêt et de profit. La coordination des impôts qui frappent l'utilisation et le revenu des capitaux, à l'endroit où le capital est investi (impôts sur les sociétés, impôts sur les profits, impôts sur les valeurs mobilières, impôts indirects à cascade dans la mesure où ils ont une incidence sur les investissements), est donc plus urgente que la coordination de la plupart des autres impôts (5).

Parmi les impôts indirects, autres que l'impôt sur le chiffre d'affaires à cascade (6), dont l'harmonisation, voire même la suppression, s'impose d'urgence pour faciliter la circulation des capitaux, il y a lieu de mentionner les droits d'enregistrement (à l'exception des droits successoraux) (7).

En revanche, contrairement aux propositions du Recteur *Neumark*, nous ne croyons pas à la nécessité urgente d'aboutir à une proportion approximativement comparable entre les impôts directs et indirects, du moins entre les pays se trouvant encore à des niveaux de développement assez différents. Comme

---

(5) Ce point a été souligné, pendant la discussion par MM. Uri, Wisner et Wickham. Dans sa réponse, le Recteur Neumark s'est déclaré d'accord avec les intervenants.

(6) Qui, de l'avis général des participants, devrait être remplacé par un système analogue à la T.V.A. française, à condition que celle-ci soit simplifiée.

(7) MM. Uri et Fourcade ont entièrement approuvé les propositions du Recteur Neumark en cette matière.

l'a dit dans la discussion M. *Wickham*, « il faut, sur des bases même théoriques, qu'un système fiscal soit adapté aux structures économiques des différents pays et il n'est pas inconciliable que l'on aboutisse à une répartition différente du produit fiscal entre impôts directs et indirects entre les différents pays » (8). Il semble parfaitement logique qu'un pays relativement moins avancé, comme l'Italie, utilise les impôts indirects dans une proportion plus large que les autres membres du marché commun, afin d'accélérer son développement vers les conditions qui sont déjà réalisées dans les autres pays membres de la Communauté en ce qui concerne les proportions des différents facteurs de production. Au contraire, un pays avancé, comme la France, devrait accélérer l'évolution de sa structure fiscale vers les proportions pratiquées en Allemagne et dans les pays du Benelux.

La structure de la charge fiscale exerce également une influence sur les possibilités de vente des marchandises. L'adoption du principe de la destination élimine, en principe, l'effet qui pourrait résulter de l'inégalité des impôts indirects dans le pays exportateur et le pays importateur. Mais, des systèmes fiscaux différents déforment de façon différente les échelles de préférence des différentes catégories d'acheteurs en modifiant ainsi les positions relatives des vendeurs. Il suffit alors qu'un pays ait une vocation particulière pour une des productions favorisées ou défavorisées par le système fiscal du pays importateur pour que sa situation relative par rapport à ses concurrents en soit affectée. S'agit-il, dans ce cas, d'une véritable distorsion des conditions de concurrence ? La réponse doit être positive si l'on admet toutes les implications de la position théorique que nous avons prise au départ : toute déformation du chemin qui relie les préférences des consommateurs au système des prix est un obstacle à la maximation du produit de la communauté. Mais, n'oublions pas que les pays de la C.E.E. conservent encore leur individualité politique et économique. Chaque pays a donc le droit de doser comme il l'entend son amalgame intérieur des préférences individuelles et des « macro-préférences » issues de sa propre philosophie politique, économique et sociale. Dans la mesure où les dispositions fiscales prises en vertu de ce principe ne sont pas expli-

(8) Ce point de vue a été également soutenu par M. FOURCADE.

citement discriminatoires en fonction des pays d'origine, elles ne doivent pas nécessairement être uniformisées (9).

Pour en terminer avec l'influence structurelle des différents systèmes fiscaux sur les conditions de concurrence dans le cadre d'un marché commun, soulignons, avec MM. *Uri*, *Fourcade* et *Wisner*, l'importance énorme que représentent dans ce domaine les modalités pratiques d'application d'un système donné. Pour être vraiment efficace, l'effort de coordination doit porter en même temps sur les principes et sur la façon dont ils sont appliqués dans les différents pays.

Mais, l'influence de la charge fiscale sur la répartition des facteurs de production et des marchandises entre les pays de la Communauté Economique Européenne est un problème de structure qui n'a qu'une relation indirecte avec la politique conjoncturelle. Or, celle-ci utilise souvent le système fiscal en tant qu'instrument de lutte, sur le plan national, contre les tendances inflationnistes et déflationnistes. Ainsi, une augmentation de la charge fiscale et parafiscale directe est susceptible de provoquer une diminution de la consommation privée. Une augmentation des impôts indirects produit le même effet, mais sur un palier de prix plus élevés. Un accroissement de l'impôt sur les sociétés peut ralentir les investissements, l'autorisation des amortissements accélérés peut au contraire les stimuler, etc. Il est certain que les mesures de ce genre affectent les pays étrangers, non seulement de façon globale par les tendances inflationnistes ou déflationnistes de compensation qui en résultent, mais également parce qu'elles modifient les positions relatives de ces pays, en ce qui concerne les mouvements internationaux des facteurs et des marchandises.

Il est donc souhaitable que, à un stade plus avancé d'intégration, la coordination des politiques conjoncturelles englobe les politiques fiscales. Cela non pas, certes, pour rendre les systèmes fiscaux identiques, mais pour chercher à déterminer l'effet économique des différentes mesures fiscales, pour diminuer les inconvénients qui pourraient en résulter pour les autres pays membres, et pour accroître l'efficacité de l'action conjoncturelle sur le plan international, en combinant judi-

(9) Se sont prononcés en ce sens : MM. NEUMARK et WICKHAM.

cieusement les mesures prises dans les différents pays. Il ne fait pas de doute que le rapprochement structurel des systèmes fiscaux faciliterait considérablement cette tâche.

***

Le troisième instrument majeur de l'action conjoncturelle, la *politique budgétaire*, exige-t-il, pour être utilisé collectivement, que toutes les conditions spécifiées dans le rapport du Professeur Senf soient satisfaites ? C'est la question que se sont posée plusieurs participants au Colloque (10). Pour répondre objectivement à cette question, essayons de préciser l'incidence de la politique budgétaire sur la conjoncture et sur les conditions de concurrence dans le cadre d'un marché commun.

L'incidence de la charge fiscale ayant déjà été analysée, admettons qu'à la différence de la politique fiscale, la politique budgétaire consiste à fixer le volume et la composition de la dépense publique.

En fixant le volume global de la dépense publique par rapport aux recettes prévisibles, l'Etat détermine le sens général et l'intensité approximative de l'action qu'il exercera sur la conjoncture du pays. Cette action aura nécessairement des répercussions sur les relations avec les autres pays de la Communauté. Elle doit donc faire l'objet d'une coordination. Cette coordination peut être réalisée sans que les instruments budgétaires des pays intéressés soient strictement comparables. Néanmoins, pour qu'une telle coordination présente un minimum d'efficacité, il faut que :

1°. Tous les gouvernements soient prêts à utiliser la politique budgétaire en tant qu'instrument d'action conjoncturelle sur le plan national et international ;

2°. Tous les gouvernements intéressés soient en mesure de reconnaître quel est le sens et l'intensité approximative de l'incidence conjoncturelle de leurs budgets ;

3°. Tous les gouvernements intéressés soient capables d'entreprendre, *en temps utile*, les mesures d'application nécessaires.

Ces trois conditions, tout à fait élémentaires, justifient à elles seules plusieurs des exigences du Professeur *Senf* :

(10) Dont MM. Emminger, Uri et moi-même.

1°. Le budget doit être *total*, c'est-à-dire englober toutes les activités financières et économiques de la puissance politique ;

2°. Le budget doit être *consolidé*, c'est-à-dire épuré de toutes les transactions internes entre différentes administrations ;

3°. Le budget doit être considéré par les pouvoirs publics comme un facteur de *l'équilibre économique et financier* de la nation ;

4°. Le budget doit être suffisamment *flexible*, c'est-à-dire laisser au gouvernement la possibilité de procéder rapidement à des ajustements destinés à tenir compte de la conjoncture.

Cependant, le rôle conjoncturel du budget ne se limite pas à l'incidence globale du volume des dépenses. La composition des dépenses et la façon dont elles sont faites influent également sur la conjoncture et sur les conditions de concurrence internationale. Tant que les pays de la Communauté gardent leur indépendance politique et économique, il n'est évidemment pas question de soumettre à un examen collectif l'objet même de la dépense budgétaire. Les pays restent libres de fixer leur choix entre les différentes affectations des masses budgétaires. Ni la ventilation fonctionnelle du budget, ni le coût des différentes fonctions de l'Etat ne regardent donc pas la Communauté (11). Mais, la dépense publique représente une partie importante de la demande totale du pays et toute variation de l'excédent ou du déficit budgétaire exerce sur l'économie nationale un effet positif ou négatif de multiplication. Il est donc très important, pour les pays associés, de connaître à l'avance les projets budgétaires de leurs partenaires pour essayer de coordonner leurs effets économiques, non seulement quant au sens général et quant à l'intensité des tendances inflationnistes ou déflationnistes qu'ils peuvent provoquer, mais aussi quant aux secteurs économiques qui s'en trouveront affectés. Si par exemple un pays projette un accroissement des investissements publics afin de stimuler la demande intérieure, il peut être superflu, voire nuisible, pour la conjoncture commune, que les autres en fassent autant au même moment. Il

(11) Sur ce point donc les exigences du Professeur SENF nous semblent aller trop loin.

se peut que la collectivité ait intérêt à désigner le pays auquel incombe par priorité le rôle de pionnier dans une action déterminée, tout simplement parce qu'il se trouve dans les conditions les plus appropriées pour le faire. Il est évident que, pour procéder à une coordination de ce genre, il serait utile de pouvoir disposer de comptes nationaux détaillés intégrés pour l'ensemble des pays associés, ce qui exige à son tour une normalisation des critères économiques servant à classer les différents postes du budget. Les propositions du Professeur *Senf* en cette matière nous semblent parfaitement justifiées.

3. — La coordination des objectifs avec l'intégration des moyens

Ce troisième degré de coordination n'est envisagé — d'ailleurs sous une forme partielle — que dans le projet du Professeur *Müller-Armack*. Celui-ci prévoit, en effet, un premier embryon de moyens d'action communs :

1° Un *Conseil Européen de conjoncture ;*

2° Un ensemble de règles supra-nationales formant un *code de bonne conduite* en matière de conjoncture ;

3° A un stade ultérieur, un *fonds de stabilisation* qui pratiquerait une politique anticyclique, en faisant alterner, selon les exigences du moment, la thésaurisation et l'investissement des moyens financiers mis en commun.

La création de ces institutions et de ces règles communes est-elle vraiment nécessaire au stade actuel, ou dans un avenir proche ?

De nombreux participants au Colloque n'ont pas ressenti cette nécessité.

Pour M. *Hahn*, « le Conseil Européen de Conjoncture ne ferait qu'accroître la liste déjà trop longue des institutions internationales. Son action serait nécessairement asymétrique, puisque sa capacité de lutter contre l'inflation ne pourrait guère être efficace, tandis qu'il freinerait la déflation. Le résultat final serait d'encourager l'inflation mondiale. L'inflation est un phénomène fondamental qui ne peut être corrigé par des expédients techniques, des conseils, des consultations, des « gadgets », comme on dirait en Amérique ».

Un autre orateur, M. *Tritsch*, constata que « le *procédé*

méritoire (12) n'exige pas de banque centrale unique, pas d'unification ni de superorganisations : il rend simplement obligatoire et claire la coordination des projets, laissant aux participants le soin et le choix de décider comment chacun d'eux s'y prendra pour les réaliser ».

Le Dr. *Emminger* se prononça également contre la création d'organes spéciaux de coordination « parce que le but propre à toute coordination internationale est une *politique nationale intégrée dans un système* : la coordination commence et prend fin chez soi » (13).

On sait cependant qu'un Comité de politique conjoncturelle fut créé, en avril 1960, dans le cadre de la Communauté Economique Européenne. Le fait que la présidence de ce Comité fut confiée précisément au Professeur Müller-Armack semble indiquer que ses thèses ont prévalu dans l'opinion des dirigeants de la Commission Européenne.

Essayons donc d'examiner objectivement les arguments qui peuvent être invoqués en faveur d'un organisme commun de coordination. Il y a lieu de considérer deux points :

2° Quel devrait-être le pouvoir de cet organisme pour réponsre à la vocation ainsi définie ?

2° Quel devrait être le pouvoir de cet organisme pour qu'il puisse répondre à la vocation ainsi définie ?

Un organisme commun de coordination peut servir avant tout de lieu d'analyse et de discussion entre responsables des politiques conjoncturelles des pays intéressés. La complexité des problèmes à résoudre, la nécessité d'envisager, *simultanément*, les situations de tous les pays membres et le contexte mondial dans lequel ces situations doivent s'insérer, justifient pleinement l'existence d'un organisme permanent d'analyse, de discussion et de consultation. Pour ces mêmes raisons, il serait souhaitable que l'organisme en question puisse adresser des recommandations non-impératives aux pays membres et

(12) Le procédé méritoire — *das meritorische Verfahren* — s'oppose à la procédure formaliste. Il consiste à définir d'abord les intentions, les buts à atteindre, les écarts à éviter, les desseins auxquels la loi en question doit servir. Les dispositions de détail qui suivent ne doivent pas être exécutées à la lettre et n'obligent les exécutants que dans la mesure où elles sont conformes aux desseins de la loi.

(13) *Coordination begins at home and ends at home.*

que, l'expérience aidant, il parvienne un jour à dégager un certain nombre de règles générales formant un « code de bonne conduite » en matière de politique conjoncturelle, dans le genre de celui qui nous est proposé par le Professeur *Müller-Armack* (14).

Le seul argument valable que l'on pouvait opposer à la création d'un tel organisme, était le fait que de nombreuses organisations internationales s'étaient déjà engagées, plus ou moins, sur la même voie (15). Il en était ainsi de l'O.E.C.D., du Comité Monétaire de la C.E.E., du Fonds Monétaire International, sans parler des réunions des représentants des banques centrales dans le cadre de la Banque des règlements internationaux. On peut répondre à cette objection que la compétence des organismes en question dépasse généralement le cadre de la Communauté Economique Européenne, et que, d'autre part, sauf en ce qui concerne l'O.E.C.D., elle ne porte que sur l'aspect monétaire de la coordination. Seul le Comité de politique conjoncturelle de la C.E.E. correspond exactement à l'objectif recherché : la coordination des politiques conjoncturelles dans le cadre de la Communauté. A notre avis, il serait cependant souhaitable que ce Comité fasse lui-même partie d'un comité plus vaste représentant l'ensemble des pays de l'O.E.C.D.

Faut-il aller plus loin encore en dotant l'organisme de coordination d'un *pouvoir propre* ?

Cela ne pourrait se justifier que si l'action de l'organisme de coordination pouvait être plus efficace que l'action des pays intéressés agissant après consultation du Comité de coordination.

Or, tant que les pays membres tiennent à garder leur indépendance politique et économique, l'action propre de l'organisme de coordination ne pourrait que se superposer aux actions nationales, en provoquant des doubles emplois et des contradictions incompatibles avec l'idée de coordination. En particulier, le Fonds de stabilisation proposé par le Professeur *Müller-Armack* ne pourrait être conçu, au stade actuel d'inté-

(14) Cf. *infra* pp. 109 et suiv.

(15) Ce qui prouve que la nécessité d'un organisme de coordination est effectivement ressentie au niveau des institutions internationales.

gration, que comme une banque internationale destinée à financer les déficits conjoncturels des balances de paiements, mais ne disposant d'aucun pouvoir propre d'action à l'intérieur des pays particuliers.

L'action propre de l'organisme coordinateur à l'intérieur des pays membres ne pourra être envisagée que le jour où sera franchi le dernier degré d'intégration économique, celui où seront mis en commun, à la fois, les objectifs et les moyens de la politique économique.

4. — L'intégration des objectifs et des moyens

Ce stade équivaut à l'établissement d'une politique économique commune. Il suppose l'existence d'une monnaie commune, l'uniformisation très poussée des systèmes fiscaux, l'apparition d'un budget fédéral commun, une politique sociale uniforme, etc. La coordination des politiques de conjoncture devient alors superflue, puisqu'il n'y a plus qu'une seule politique de conjoncture, celle de la Communauté. Ce stade n'a évidemment pas été envisagé au Colloque et ne fait donc pas partie de notre propos. Nous ne le mentionnons ici qu'en tant que l'aboutissement logique d'une évolution, qui n'est qu'à ses débuts, mais dont la raison d'être et la vigueur sont suffisamment fortes pour nous permettre d'espérer.

J. MARCZEWSKI

TABLE DES MATIERES

PAGES

AVANT-PROPOS 3

Jean MARCZEWSKI :

Introduction : *La nécessité d'une coordination des politiques européennes de conjoncture* 5

Paul SENF :

Observations sur quelques problèmes d'une politique budgétaire commune des pays européens 19

Fritz NEUMARK :

Problèmes relatifs à l'harmonisation des impôts dans la Communauté Economique Européenne 43

Otmar EMMINGER :

Le rôle de la politique monétaire dans une politique de conjoncture coordonnée sur le plan européen ... 67

Alfred MÜLLER-ARMACK :

Un projet de Conseil Européen de politique conjoncturelle 83

Alfred MÜLLER-ARMACK :

Projet d'un code de « bonne conduite » en politique économique 109

Jean MARCZEWSKI :

Essai de synthèse 119

CAHIERS DE L'INSTITUT DE SCIENCE ÉCONOMIQUE APPLIQUÉE

35, Bd. des Capucines, Paris II[e]

Publiés avec le concours du Centre National de la Recherche Scientifique

Directeur : François PERROUX
Secrétaire Général : H. BONJOUR

Série H.S., 6 - N° 118 (avec Sup[t]) - Oct. 1961 - Publ. mensuelle

Adhésion-Abonnement : 250 NF (France) ; 300 NF (Etranger)
(Revue, cahiers et leurs suppléments)

Vient de paraître

TOME IX DE L'ENCYCLOPEDIE FRANÇAISE
(A. DE MONZIE, FONDATEUR)

L'UNIVERS ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

sous la direction de François PERROUX, professeur au Collège de France, directeur de l'Institut de Science Economique Appliquée.

Ce volume présente *les faits majeurs* et *les idées « forces »* de l'Economie au XX[e] siècle. Toutes les questions fondamentales sont abordées et traitées dans *une optique nouvelle,* en tenant compte des modifications de structures, profondes et scientifiquement observables, qu'éprouve l'Economie de Marché. Etablie avec le concours de *71 spécialistes particulièrement représentatifs* de la pensée économique contemporaine, cette œuvre magistrale est indispensable à tous ceux qui veulent connaître les aspects fondamentaux du monde actuel et entrevoir son avenir.

Ce livre constitue le traité français le plus clair et le plus à jour de l'Economie Scientifique. Il est aussi bien une mine de recherches originales.

Un volume (25 × 30 *cm*), *sous reliure mobile spéciale,* 616 *pages dont* 16 *hors-texte en héliogravure, nombreuses gravures dans le texte, table, bibliographie.*

Facilités de paiement - En vente chez tous les libraires.

Dépositaire général **LAROUSSE**

Quelques appréciations :

« Voilà donc une véritable « somme », qui sera sans doute en partie dépassée dans une quinzaine d'années, mais qui, d'ici là, fournit les bases d'un indispensable progrès sur le double plan de la connaissance et de l'action et qui éclaire le présent en même temps que l'avenir ».

Jean HALPERIN, *Journal de Genève.*

« Sachons que c'est la grande somme qu'il faut, en 1961, avoir sur sa table, à portée de la main, pour détecter l'idée directrice sur chaque problème de l'heure, connaître les faits essentiels, et la tournure théorique actuelle pour les saisir ».

Henri GUITTON, *Revue d'Economie Politique.*

« ... Ce travail monumental est la base désormais indispensable de toute recherche économique désireuse de se situer dans l'ensemble des connaissances économiques de ce temps ... ».

M. ORBAN, *Etudes Economiques* — (Belgique).

« La parution de ce volume de plus de 600 pages, dont on nous dit modestement qu'il « présente les faits majeurs et les idées-forces de l'économie au XX[e] siècle », est à plus d'un titre un moment qui datera dans l'histoire de la pensée et de la recherche économiques françaises ».

Henri CHAMBRE, *La Croix.*

« Voilà une œuvre monumentale qui, dans le domaine des sciences économiques et sociales, représente une contribution unique ».

E. GANNAGÉ, *L'Orient.*

« Nul n'était plus qualifié que François PERROUX pour concevoir et mener à bien une telle entreprise. Le maître de ces grands livres que sont « L'Europe sans rivages » ou « La coexistence pacifique », l'analyste puissant et savant de si nombreux mémoires, a fait plus que personne chez nous, pour assurer à la science économique l'aide, les moyens et pour tout dire l'esprit de la science tout court ».

André GEORGE, *Les Nouvelles Littéraires.*

« Ce livre magistral n'est pas une œuvre de vulgarisation. Il s'adresse aux économistes... ; il leur suggère des idées neuves, et tente de refondre leurs connaissances en une sorte de conception nouvelle du devenir social, qui semble une doctrine commune à tous les auteurs ».

E., *Le Soir* (Bruxelles).

« La recherche rigoureuse, fondée sur la statistique, la comptabilité nationale et l'économétrie y est heureusement orientée par des hypothèses à la mesure de l'économie du XX^e^ siècle, de ses dimensions et de ses devoirs ».

L'Est Républicain.

« Tous ceux qui ont le souci de penser leur vie active se doivent de connaître la substance d'un travail de synthèse réalisé par le « Gotha » de la pensée économique française, — la vraie ».

Entreprise.

« Toutes les questions fondamentales sont ici abordables et traitées dans une optique nouvelle en tenant compte des modifications de structures profondes et scientifiquement observables, qu'éprouve l'économie de marché. L'économie moderne est une économie de croissance, qui a conscience de son rôle et de sa fonction ».

J. LACROIX, *Le Progrès* (Lyon).

« Cet ouvrage clair, dominé, bien ordonné, nous apparaît l'instrument le plus propre à permettre à un large public de s'ouvrir à l'intelligence de ce domaine du savoir humain, qui connaît aujourd'hui un si profond et remarquable renouvellement ».

H. N., *Les Etudes* (Paris).

« Dans ce volume auquel ont participé les savants et les hommes d'action les plus éminents qui, les uns comme les autres, dans leur spécialité ou dans les disciplines qu'ils ont illustrées, se sont signalés par une pensée originale et forte, et avec leur talent et leur savoir contribué à l'édification de cette œuvre monumentale, que domine la puissante personnalité du Professeur François PERROUX du Collège de France, directeur de l'Institut de Science Economique Appliquée ».

G. POTUT, *Revue Politique et Parlementaire.*

« Cette œuvre... est l'œuvre d'hommes complets : scientifiques dans leurs méthodes, décrivant, mesurant, prévoyant à l'aide des sciences exactes ; pratiques, notamment dans une présentation qui prévoit des éléments bibliographiques nombreux, la possibilité d'une mise à jour par un système de brochage assez ingénieux, un index des auteurs permettant des références précises ».

Monique LEVY, *Banque.*

« On reste étonné de tout ce qu'un tel volume peut nous apporter ».

Michèle BARTHARES, *Jeune Patron.*

PUBLICATIONS DE L'I.S.E.A.

CAHIERS DE L'I.S.E.A.

Cahiers disponibles :

Série A. - Monnaie et Croissance.

N° 10. - Le Plan Marshall - Mouvements de capitaux et liquidités internationales (J. Mouly), 142 p., 1955.

N° 11. - Les rapports monétaires des métropoles et des pays d'outre-mer (L. Bourcier de Carbon), 42 p., 1959.

N° 12. - (M. Byé, S. Janneney, P. Guillaumont), 1961.

Série B. - La rémunération du travail et la politique du salaire.

N° 7. - Note sur l'effet d'imitation dans le domaine de la détermination des salaires (A. Tiano), 16 p., 1956.

Série D. - Le Revenu National.

N° 8. - Matériaux pour une analyse de la croissance économique (Fr. Perroux), 132 p., 1955.

N° 9. - Recherches sur le développement économique de la France (1900-1955) (F. Walter), 88 p., 1957,

N° 10. - Planification indicative et développement économique (J. Bénard, J.W. Hackett), 78 p., 1958.

Série F. - Développement, croissance, progrès (cf. *Série I*).

N^{os} 1 et 2. - Introduction à leur étude, 182 p., et 164 p., 1955 (nouvelle éd., 1958).

N° 7. - Brésil (J. Le Lannou, J. Wolff), 86 p., 1958.

N° 10. - Les pôles de croissance brésiliens : la sidérurgie du Minas Gerais (J.R. Boudeville), 71 p., 1957.

N° 12. - Croissance et développement : Maroc - Tunisie (F. Perroux, E. Gannagé, R. Lenoir, C. Zarka), 196 p., 1959.

N° 13. - Le développement économique de l'Indonésie (J.F. Haccoû et G. Scholte), 70 p., 1959.

N° 14. - Le développement économique de l'Irak depuis le second conflit mondial (M. Montuori), 126 p., 1959.

N° 15. - Le développement économique de l'Algérie (J. Guillot), 224 p., 1960.

N° 16. - Les problèmes de l'investissement dans les pays d'Outre-Mer, 216 p., 1961.

N° 17. - Aspects actuels et perspectives de l'Economie de Madagascar, 1961.

Série G. - Economie planifiée (Textes et Analyses).

N° 1. - Profit et Accumulation, 64 p., 1957.

N° 4. - Les relations économiques sino-soviétiques 1949-1958 (Lê Thânh Khôi), 50 p., 1959.

N° 5. - Les régions économiques en U.R.S.S. (Avant-propos de H. Chambre), 112 p., 1959.

N° 6. - Critères des choix de l'investissement en U.R.S.S., 200 p., 1959.

N° 8. - Le développement du Bassin du Kuznetsk (sous la direction de H. Chambre), 376 p., 1960.
N° 9. - Rationalité et croissance économiques soviétiques, 160 p., 1960.
N° 10. - Le plan septennal soviétique (H. Chambre, B. Kerblay), 372 p., 1960.
N° 11. - L'économie « généralisée » et la Pensée actuelle d'Oskar Lange (A. Nowicki), 194 p., 1961.
N° 12. - Le taux de croissance du revenu national soviétique (J.M. Collette), 1961.

Série H. - Graphiques théoriques.

N° 1. - Les graphiques théoriques des analyses du commerce international (J.C. Perrin), 88 p., 1956.

Série I. - Le Progrès économique.

N°s 1, 2, 3. - Théorie Générale du Progrès économique (F. Perroux) : Les mesures des progrès économiques et l'idée d'économie progressive (40 p., 1956). I. - Les composants : 1, La création (90 p., 1957) - 2, La propagation (modèles micro-économiques) (114 p., 1957).

Série K. - Prévision Economique et économie de l'entreprise.

N° 1. - Les problèmes de la prévision des affaires et de la recherche des possibilités d'affaires (Ch. Roos), 24 p., 1956.
N° 2. - La prévision économique aux Etats-Unis (C. Gruson), 36 p., 1957.
N° 3. - L'exploration commerciale (S. Wickham, E. Deutsch, J. Monteil), 50 p., 1958.
N° 4. - L'analyse marginale et les politiques de gestion de l'entreprise industrielle (G. de Bodt), 30 p., 1959.
N° 5. - Recherches récentes sur l'étude de marchés et l'analyse de la demande (L.H. Klaasen, D. Adam, R. Gomulicka et J.C. Schœnman, B. Calaque, F. Pariat, A. Vignoles, J. Le Bihan, B. Rosprich, Z. Pawlowski, M.I. Goldman et S. Wickham), 120 p., 1961.

Série L. - Economies Régionales.

N° 1. - Population et développement économique en Alsace (P.L. Reynaud), 24 p., 1956.
N° 2. - Enquête sur les vocations économiques possibles des zones moins développées de l'Alsace (P.L. Reynaud), 60 p., 1958.
N° 3. - L'Economie régionale, espace opérationnel (J.R. Boudeville), 120 p., 1958.
N° 4. - Note sur quelques aspects de la politique d'aménagement du territoire (M. Penouil), 42 p., 1958.
N° 5. - La région industrielle de Liège. Le destin européen de la Meuse (L.E. Davin, A. Delmer), 48 p., 1959.
N° 6. - L'espace opérationnel macroéconomique - la région plan (J.R. Boudeville), 116 p., 1960.
N° 7. - Croissance économique du département du Rhône (J.R. Boudeville, M.A. Prost, L. Giraud), 44 p., 1960.
N° 8. - Colloque sur les économies régionales. 104 p., 1961.

N° 9. - (J.R. Boudeville, F. Rosenfeld, M. Grenier, J.H. Cumberland).

Série M. - Recherches et dialogues philosophiques et économiques.

N° 1. - (J. Lacroix, R. Ruyer, J.Y. Calvez, G. Granger, G. de Greef), 62 p., 1958.

N° 2. - (J. Lacroix, P. Fraisse, J. Cuisenier, F. Perroux, P. Hadji-Dimou), 64 p., 1958.

N° 3. - (J. Lacroix, H. Lefebvre, F. Dagognet, H. Bartoli, G. Blardone), 116 p., 1958.

N° 4. - (J. Lacroix, G. Lavau, F. Mauro, R. Savatier, B. Cazes), 168 p., 1959.

N° 5. - (J. Lacroix, P. Alexandre, G. Tucci, A. Dorsinfang-Smets, R.M. Berndt, A.A. Gerbrands), 1959.

N° 6. - (A. Neher, J. Lacroix, A. Piettre, Fr. Perroux, L. Couffignal, M.I. Pereira de Queiroz, G. Granger, P. de Gaudemar), 216 p., 1959.

N° 7. - (C. Lévi-Strauss, G. Gurvitch, G. Simondon, A. Piettre, L. Arenilla, P. Chanier), 128 p., 1960.

N° 8. - (J. Lacroix, P. Dieterlen, R. Maggi, R. Arnaldez, J. Vialatoux, C. Bernardin, W.E. Mühlmann), 230 p,. 1960.

N° 9. - Le Progrès (J. Lacroix, G. Granger, H. Lefebvre, R. Boirel, F. Meyer, S. Lantieri, J. Poirier, K.E. Boulding, F. Perroux, V. Marrama, P. Lambert), 184 p., 1961.

N° 10. - (J. Lacroix, B. Cazes, H. Niel, J. Guérémy), 120 p., 1961.

N° 11-12. - (J. Lacroix, F. Perroux, G. Granger, F. Dagognet, K. Axelos, E. Morin), 1961.

Série N. - Etudes sur la Cybernétique et l'Economie.

N° 2. - Etudes (L. Couffignal, D. et A. Gabor, C.B. Gibbs, A.W. Phillips), 50 p., 1958.

N° 3. - Etudes (L. Couffignal, F.H. George, A. Cuzzer, G. Tintner), 108 p., 1960.

Série P. - Commerce mondial et conditions internationales de la Croissance.

N° 2. - Balances extérieures et problème monétaire, sous la direction de J. Weiller (L. Fauvel, J.W. Hackett, H.G. Johnson, G. Marcy, J. Weiller), 112 p., 1959.

N° 3. - Convertibilité, multilatéralisme et politiques de stabilisation (E. Hexner, R. Nurkse, D.Y. Delivanis, T. Balogh, W. Hofmann, A. Masnata, F.A. Breyer), 192 p., 1959.

N° 4. - Echanges, fluctuations internationales et plan français (J. Weiller, A. Bienaymé, M. Rudloff, G. Thirion, G. Dupuygrenet-Desroussilles), 152 p., 1960.

N° 5. - Stratégies internationales, croissance et dimension des nations (C.P. Kindleberger, Z. Kamecki, H. Denis, G. Leduc et J. Weiller, G. Marcy, L. Duquesne de la Vinelle), 220 p., 1961.

N° 6. - Economie de marché et changements de politique économique (J. Weiller, A. Cotta, J. Coussy, J. Wiseman, J. Barnouin, J. Voranger), 1961.

Série R. - Etudes et matériaux pour l'intégration économique.

N° 1. - Analyse du tarif douanier français par industries (R. Bertrand), 34 p., 1957.

N° 2. - Comparaison du niveau des tarifs douaniers des pays du Marché Commun (R. Bertrand), 60 p., 1958.

N° 3. - Contributions à l'étude de l'économie européenne, sous la direction de R. Bertrand (R. Triffin, J. Desmyttère, J.P. Hayes, J.K. Wright), 1958.

N° 4. - Contribution à l'étude de l'économie européenne (H.C. Binswanger, C. Segré, K.L. Herczeg, M. Capet), 130 p., 1960.

N° 5. - Tarifs douaniers et échanges commerciaux en Europe occidentale (une enquête par P.E.P.), 136 p., 1960.

Série S. - Etudes de Marxologie.

N° 1. - Manuscrits inédits de Marx ; traduction inédite d'un article de L. von Bortkiewicz (Notes de F. Perroux et M. Rubel), 42 p., 1959.

N° 2. - Marx, Hilferding ; art. de M. Rubel et R. Higonnet, 128 p., 1959.

N° 3. - M. Rubel, N. Mc Innes, H. Mayer, 160 p., 1960.

N° 4. - M. Rubel, N. Mc Innes, S. Na'aman, 172 p., 1961.

N° 5. - (M. Rubel, L. Epsztein, P. Mattick, N. Mc Innes, Textes de Marx-Engels).

Série T. - Problèmes économiques de la recherche et de l'information scientifiques et techniques.

N° 1. - La recherche-développement (F. Russo et R. Erbès), 80 p., 1959.

N° 2. - La recherche-développement en Grande-Bretagne (J.M. Collette), 192 p., 1961.

N° 3. - Les Brevets d'invention dans l'économie ; I. - Caractères institutionnels et problématique économique (F. Russo, M. Pinson, A. Bouju, J.-L. Kahn, M. Tardy, H. Volkringer, R. Chéradame).

Série V. - Humanités — Economie, Ethnologie, Sociologie.

N° 1. - J. Poirier, R. Bastide et P. Verger, J. Binet, L. Mason, A.P. Vayda, R. Verdier, 160 p., 1959.

N° 2. - L'Islam, l'économie et la technique, 220 p., 1960.

Série AB, 1. - Economie du Travail.

N° 1. - L. Livi, H. Bartoli, J. Parent, A. Gout, 152 p., 1960.

N° 2. - (N. Federici, S. Stroumiline, M. David, A. Gout).

Série AC. - Conjoncture économique.

N° 1. - La conjoncture économique des Etats-Unis 1950-1960 (J. Marczweski), 104 p., 1961.

Série AD, 1. - Evolution des Techniques et progrès de l'économie.

N° 1. - P. Ducassé, F. Perroux, J. Marczewski, Le Thanh Khoi, B. Gille, C. Fohlen, 190 p., 1961.

Série AF. - Histoire quantitative de l'Economie française.

N° 1. - Le produit de l'agriculture française de 1700 à 1958. — I : estimation du produit agricole au XVIII^e siècle (J.C. Toutain), 288 p., 1961.

N° 2. - Le Produit de l'agriculture française de 1700 à 1958. — II : La croissance (J.C. Toutain), 296 p., 1961.

Série AG. - Agriculture et Progrès.

N° 1 - (R. Badouin, M. Cépède, J. Milhau, J. Klatzman, C. Broussole).

Série AK. - Statistique et prévision économique.

N° 1. - Quelques méthodes de prévision à court terme (J. Méraud), 126 p., 1961.

Hors Série. -

N° 2. - La construction de logements en France en tant que problème économique (F. Walter), 42 p., 1956.

N° 3. - Colloques franco-britanniques : l'accumulation du capital (Joan Robinson, G.D.N. Worswick, R.F. Kahn, P. Streeten), 114 p., 1959.

N° 4. - Discussion de la doctrine du Comité Rueff (F. Walter), 22 p., 1959.

N° 5. - Colloques franco-britanniques : Les problèmes économiques de l'Europe, 208 p., 1960.

N° 6. - Colloque franco-allemand (J. Marczweski, P. Senf, F. Neumark, O. Emminger, A. Müller-Armack), 1961.

Cahiers épuisés

Série A. - Plans monétaires internationaux.

N°• 1 et 2. - Présentation et situation des plans.
N° 3. - La Conférence de Bretton-Woods - Le fonds monétaire international.
N°• 4 et 5. - L'investissement international.
N°• 6 et 7. - L'investissement international en économie de marché.
N°• 8 et 9. - L'investissement dans les territoires dépendants.

Série B. - La rémunération du travail et la politique du salaire.

N° 1. - Les caractères contemporains de la rémunération du travail. — N° 2. - Salaire et rendement. — N° 3. - Salaire et consommation. — N° 4. - Salaires et Prix (modèles statiques). — N°• 5 et 6. - Les salaires en Grande-Bretagne. - Hors série : La participation des salariés aux responsabilités et aux résultats de l'œuvre de production.

Série C. - La Sécurité Sociale.

N°• 1 et 2. - La notion de Sécurité Sociale. Les plans anglo-saxons de Sécurité.
N° 3. - Organisation médicale et Sécurité Sociale en Angleterre et en France.

Série D. - Le Revenu National.

N° 1. - L'évaluation du revenu national et ses utilisations.
N° 2. - Conditions et plan du travail nécessaire au calcul du revenu national français.
N° 3. - Les tableaux de la comptabilité et du revenu de la Nation.
N° 4. - Vers une évaluation correcte du revenu national français.
N° 5. - Revenu national et déficit budgétaire.
N° 6. - Comptabilité sociale et politique économique de la France.
N° 7. - La croissance du revenu national français depuis 1780.

Série E. - Les Mathématiques de l'Economiste

N° 1. - Les équations de récurrence.

Série F. - Développement, croissance, progrès (cf. série I).

N° 4. - Amérique latine (Mexique, Amérique Centrale).
N° 5. - Israël.
N° 6. - Le financement interne au Congo belge (R. de Schutter).
N° 8. - Moyen-Orient (E. Teilhac).
N° 9. - Le financement interne en Egypte (S. Sitton).
N° 11. - Le développement économique — Analyse et politique (R. Barre).

Série G. - Economie planifiée (Textes et Analyses).

N° 2. - Etudes sur la planification économique dans les démocraties populaires et dans les pays sous-développés (O. Lange, E. Löbel).
N° 3. - La rationalité économique du socialisme. Un exemple : l'économie polonaise à l'heure des choix (J. Marzcewski).
N° 7. - Les méthodes soviétiques de planification, 1957.

Série N. - Etudes sur la Cybernétique et l'Economie.

N° 1. - Introduction (L. Couffignal, W. Ross Ashby, W. Grey Walter, R. Vallée).

Série P. - Commerce mondial et conditions internationales de la Croissance.

N° 1. - Economie française. Echanges extérieurs et structures internationales (J. Weiller, J. Duvaux).

Hors série. -

N° 1. - Enquête sur l'Artisanat.

REVUE TRIMESTRIELLE « ECONOMIE APPLIQUÉE »

(Archives de l'I.S.E.A. - Numéros spécialisés)

Consommation et investissement (1948, 1).
Vie et œuvre de J. M. Keynes (1948, 2-3).
Revenu national et budgets nationaux (1948, 4).
La comptabilité sociale (1949, 1).
Les cycles économiques (1949, 3-4).
Organisation économique de l'Europe (1950, 2).
Joseph Schumpeter (1950, 3-4 et 1951, 2).
Le plein emploi (1951, 3-4).
L'oligopole (1952, 2-3 et 1955, 3-4).
L'avantage collectif (1952, 4).
La zone sterling (1953, 1).
Croissance et fluctuations économiques (1954, 1-2).
Monnaie et politique monétaires (1956, 1-2 et 4).
Théorie Monétaire (1958, 3 et 4).
Les applications du calcul des probabilités en Economie Politique (1957, 1).
Profit et croissance (1957, 2-3 et 4 ; 1959, 1-2).
Stabilité et Progrès (Congrès de Rome, 1956) (1958, 1-2).
L'Incertitude et l'Action (1960, 1).
Vers un marché mondial (1960, 2) — L'économie du Socialisme en Chine populaire (1960, 3) — Programmation régionale et théorie économique (1960, 4 et 1961, 1). Théorie économique et recherche scientifique et technique (1961, 2-3).

INSTITUT DE SCIENCE ECONOMIQUE APPLIQUEE
35, Bd DES CAPUCINES, PARIS 2e (RIC. 74-03)

ACHEVÉ D'IMPRIMER LE 15 DÉCEMBRE 1961 SUR LES PRESSES DE L'IMPRIMERIE R. BELLANGER A LA FERTÉ-BERNARD (SARTHE)

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 054920118